

University of Groningen

Schaalgrootte vraagstukken rond werk en bijstand

Edzes, Arjen; Gardenier, Jan Dirk; Vrieze, Paul; Horsten, Tjeuke

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Final author's version (accepted by publisher, after peer review)

Publication date:

2006

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Edzes, A., Gardenier, J. D., Vrieze, P., & Horsten, T. (2006). *Schaalgrootte vraagstukken rond werk en bijstand: Een overzicht*. CAB International.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Schaalgroottevraagstukken rond werk en bijstand

EEN OVERZICHT

In opdracht van Divosa

Augustus 2006

Drs. A.J.E. Edzes
Drs. J.D. Gardenier
Drs. P. Vrieze
T.D.A. Horsten

Centrum voor Arbeid en Beleid BV
Martinikerkhof 30
9712 JH Groningen
Tel 050-3115113
cab@cabgroningen.nl
www.cabgroningen.nl

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
Inleiding	4
Leeswijzer	5
Deel 1 (Bevindingen)	6
1 Achtergrond en vraagstelling	7
1.1 Achtergrond	7
1.2 Vraagstelling en afbakening	9
1.3 Onderzoeksopzet	9
2 Determinanten van schaalvraagstukken	11
2.1 Perspectieven en invalshoeken	11
2.2 Ervaren schaalknelpunten	14
2.3 Drie schaalkwesties	16
3 Bevindingen en beschouwing	17
3.1 Algemene bevindingen	17
3.1.1 Wat vinden gemeenten zelf?	17
3.1.2 Wat blijkt uit hun gedrag?	18
3.2 Beschouwing	20
Deel 2 (Analyse)	23
4 Interne samenwerking	24
4.1 Inleiding	24
4.2 Landelijke gegevens	24
4.3 Meting van Interne samenwerking	25
4.4 Bevindingen interne samenwerking	26
4.4.1 Algemeen beeld	26
4.4.2 Interne samenwerking en grootteklasse	27
4.4.3 Interne samenwerking en profielen	31
4.4.4 Interne samenwerking en schaalknelpunten	33
4.5 Conclusie	35
5 Intergemeentelijke samenwerking	37
5.1 Inleiding	37
5.2 Landelijke gegevens	37
5.3 Meting van Intergemeentelijke samenwerking	39
5.4 Bevindingen intergemeentelijke samenwerking	40
5.4.1 Algemeen beeld	40
5.4.2 Intergemeentelijke samenwerking en grootteklasse	42
5.4.3 Geografische spreiding intergemeentelijke samenwerking	44
5.4.4 Intergemeentelijke samenwerking en profielen	45
5.4.5 Intergemeentelijke samenwerking en schaalknelpunten	48
5.5 Conclusie	50

6	Externe coalities	51
6.1	Inleiding	51
6.2	Landelijke gegevens	51
6.3	Meting van externe samenwerking	52
6.4	Algemene bevindingen externe samenwerking	53
6.4.1	Algemeen beeld	53
6.4.2	Externe samenwerking en grootteklasse	55
6.4.3	Externe samenwerking en profielen van gemeenten	58
6.4.4	Externe samenwerking en schaalknelpunten	60
6.5	Conclusie	62
7	Bijlagen	63
7.1	Responsverantwoording	63
7.2	Methodologische verantwoording	64

Inleiding

In dit rapport wordt verslag gedaan van een onderzoek naar schaalvraagstukken rond werk en bijstand. De onderliggende vraag is of er aanknopingspunten te vinden zijn voor de schaal waarop gemeenten hun activiteiten op het terrein van werk en bijstand het beste kunnen organiseren: is een grotere schaal beter of juist slechter. En geldt dat voor alle activiteiten die gemeenten ondernemen.

Samenwerking tussen sociale diensten is een actueel vraagstuk. In één van de vakbladen op het terrein van werk, inkomen en zorg, 'Sociaal Bestek', wordt herhaaldelijk aandacht aan het thema van samenwerking besteed. In het meest recente nummer¹ wordt zelfs door één van de auteurs gesteld dat de schaalvergroting van sociale diensten onomkeerbaar is: *'ISD's en RSD's zijn in staat geweest om een professionele organisatie op te bouwen die bedrijfsmatiger kan opereren en dienstverlening van een hogere kwaliteit kan leveren dan de kleinschalige afdelingen van voorheen'* (p. 5.). Een andere auteur in hetzelfde nummer schetst echter de weerbarstige problematiek door te verwijzen naar de verschillende dilemma's die moeten worden opgelost: *'Het is daarmee een zoektocht naar de juiste inhoud en vormgeving en naar de juiste aanpak om een samenwerking ook echt tot stand te brengen'* (p. 7.). Belangrijker is wellicht nog dat beide auteurs niet twijfelen over nut en noodzaak van samenwerking.

Toch is de relatie tussen de schaal waarop gemeenten opereren, hun percepties en gedrag, en eventuele resultaten op de korte en langere termijn nauwelijks onderzocht. In één van de weinige ons bekende empirische studies naar samenwerking tussen sociale diensten en gerealiseerde resultaten blijkt dat er aanzienlijke prestatieverschillen zijn tussen onderzochte intergemeentelijke of samenwerkende sociale diensten en dat er geen verschillen worden aangetroffen qua prestaties tussen samenwerkende of intergemeentelijke sociale diensten en zelfstandige sociale diensten.²

In dit onderzoek wordt een bijzondere invalshoek gekozen. Op basis van de in opdracht van Divosa uitgevoerde Wwb monitor kunnen we een beeld schetsen van hoe de sector de eigen schaalgrootte ervaart en welke relaties er liggen tussen de schaalgrootte van gemeenten en de mate van interne samenwerking, de intergemeentelijke samenwerking en de samenwerking met externe partijen. Het is een beschrijvend onderzoek, eerder om vast te stellen hoe partijen in de praktijk handelen dan om vast te stellen of de handelingswijze nou per definitie effectief of efficiënt is. Het uitgangspunt is dat het handelingsgedrag van gemeenten en in het bijzonder sociale diensten door veel meer factoren worden veroorzaakt (waaronder politieke en beleidsmatige overwegingen) dan alleen het streven naar de meest efficiënte vorm.

Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van Divosa. Het is onderdeel van een project dat samen met het bureau Blaauwberg wordt uitgevoerd en dat moet leiden tot aanknopingspunten voor gemeenten voor de inrichting van de (bestuurlijke, beleidsmatige en operationele) activiteiten die in het kader de Wet Werk en Bijstand worden ondernomen.

¹ Bommeljé, Y. (2006) Klein en groot werkt samen: schaalvergroting sociale diensten onomkeerbaar. *Sociaal Bestek*. 6. Jrg 68. Reed Business Information. Kokx, B. (2006) Intergemeentelijk samenwerking is wennen. *Sociaal Bestek*. 6. Jrg 68. Reed Business Information

² Montfort, A. en R. Hulst (2005) *Gaat het samen beter? Intergemeentelijke samenwerking bij uitvoering Wet Werk en Bijstand*.

Leeswijzer

Dit rapport is opgeknipt in twee delen. In het eerste deel worden de voornaamste bevindingen van het onderzoek weergegeven. Dit eerste deel is als een zelfstandig deel te lezen. Er wordt achtereenvolgens ingegaan op de aanleiding, de achtergrond en de vraagstelling van het onderzoek (hoofdstuk 1), de determinanten van schaalkwesaties en het gehanteerde analysekader (hoofdstuk 2) en voornaamste bevindingen uit het onderzoek inclusief een beschouwing in het licht van de vraagstellingen (hoofdstuk 3). Deel 2 beschrijft tot in detail de onderzoeksresultaten en levert de onderbouwing van de hoofdconclusies. Er wordt achtereenvolgens ingegaan op de relatie van schaalomvang met de mate van interne samenwerking (hoofdstuk 4), de mate van intergemeentelijke samenwerking (hoofdstuk 5) en de mate van externe samenwerking (hoofdstuk 6).

Grootteklasse

In de rapportage wordt onder andere gekeken naar grootteklasse, gebaseerd op het aantal inwoners. Omdat bij sociale diensten het bijstandsvolume een belangrijke rol speelt, is bij de analyses ook het bijstandsvolume gebruikt als grootte-indicator. Er is echter een zeer hoge correlatie tussen het aantal inwoners en het bijstandsvolume³. Dit betekent dat de analyses naar beide indicatoren min of meer dezelfde antwoorden opleveren. Voor de rapportage hebben wij ons daarom beperkt tot het weergeven van de grootteklasse gemeten naar het aantal inwoners.

Betrouwbaarheid

Een uitgebreide methodologische verantwoording is te vinden in bijlage 7.2. Hier volstaan wij met de opmerking dat een asterisk (*) aangeeft dat er een statistisch verband gevonden is. Hoe meer asterisken, hoe betrouwbaarder dit verband is.

³ Een correlatie van 0,96 ($\alpha < 0,001$, $n = 147$)

Deel 1 (Bevindingen)

1 Achtergrond en vraagstelling

1.1 Achtergrond

De samenwerking tussen decentrale overheden waaronder de gemeenten neemt sinds 1990 toe.⁴ Zo neemt het aantal publiekrechtelijk en privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden toe, als we deze afzetten tegen het totaal aantal gemeenten, waterschappen en provincies. En hoewel die samenwerking zich over vele beleidsterreinen uitstrekt is de samenwerking op het beleidsterrein van sociale zaken één van de meest populaire sectoren, zo blijkt uit tabel 1.1. Daarbij leveren de uitkomsten voor sociale zaken in 2005 ook nog een vertekening op aangezien de recente sterke toename van samenwerking in de vorm van intergemeentelijke diensten in deze brede trendstudie nog niet is meegenomen. Uit de tabel blijkt dat er een lichte afname is van het aantal enkelvoudige regelingen in 2005 ten opzichte van 1997. Wat opvalt, zijn de verschuivingen van beleidsveld van de enkelvoudige regelingen. Bijvoorbeeld de aanzienlijke afname op het beleidsveld algemene en bestuurlijke zaken of de toename van enkelvoudige regelingen met betrekking tot veiligheid/ hulpverlening.

Tabel 1.1, Overzicht van het aantal samenwerkingsverbanden enkelvoudige regelingen WGR, naar beleidsveld, voor 1995 en 2005. Bron: Pröpper et al., 2006.

Onderwerpen van samenwerking	Aantallen		Percentages	
	1997	2005	1997	2005
Natuur, milieu, afvalverwerking	118	121	17%	19%
Sociale Zaken	171	112	24%	17%
Algemene en bestuurlijke zaken	54	97	8%	15%
Welzijn (cultuur, sport, minderheden, emancipatie)	89	85	13%	13%
Veiligheid/hulpverlening (politie, brandweer, ambulance)	47	76	7%	12%
Onderwijs/arbeidsmarkt	71	55	10%	8%
Verkeer en vervoer	19	29	2%	4%
Economische ontwikkeling	88	27	12%	4%
Volkshuisvesting	38	19	5%	3%
Overig	-	18	-	3%
Toerisme	1	8	-	1%
Openbare werken	12	3	2%	-
Ruimtelijke ordening	2	1	-	-
Totaal	709	651	100%	100%

Samenwerking op het terrein van sociale zaken is dus al sinds langere tijd één van de belangrijkste samenwerkingsgebieden van gemeenten. Toch is het vraagstuk ook recent weer in de aandacht gekomen. Daar zijn twee belangrijke aanleidingen voor. De eerste is de gewijzigde rol en positie van de gemeente in de bredere uitvoeringsstructuur van werk en inkomen zoals deze sinds 2001 formeel bestaat. Deze Suwi-infrastructuur laat in de praktijk zien dat de hulp aan burgers bij werk en inkomen op zeer verschillende manieren en

⁴ Pröpper, I., H. Kessens en E. Westeijn (2005). *Trendstudie – Samenwerking decentrale overheden: eindrapportage*. Vught.

schaalgroottes is georganiseerd. De Raad voor Werk en Inkomen (2004)⁵ spreekt in dit geval over een gebrek aan regionale coördinatie en pleit voor een noodzaak voor een meer herkenbare en sterkere inzet op regionale ruimte en horizontale verhoudingen in de regio als uitgangspunt voor samenwerkingsarrangementen tussen de Suwipartners. De schaal van samenwerking op het terrein van werk en inkomen is daarbij nadrukkelijk geagendeerd als onderwerp van de evaluatie van Suwi in 2006 en één van de herontwerpvragen voor daarna.

De tweede belangrijke aanleiding is de invoering van de Wet werk en bijstand die sinds 2004 een groot deel van de financiële consequenties van de uitvoering van werk en bijstand bij gemeenten neerlegt. Het systeem van de Wwb dwingt de gemeenten in de woorden van Divosa om meer dan ooit van te voren goed na te denken over de meest efficiënte en effectieve opzet van hun organisatie en invulling van verantwoordelijkheden. Gemeenten zoeken vanuit de bestaande structuur van circa 400 sociale diensten naar samenwerkingsvormen (samenwerking op onderdelen, vorming van Intergemeentelijke Sociale Diensten, uitbesteding van taken enz.) die een betere dienstverlening garanderen en beter voldoen om de doelstellingen van de nieuwe Wet te realiseren. Overigens geldt een vergelijkbare positiebepaling in meer recente en nog te verwachten wet- en regelgeving (modernisering Wsw, invoering WMO).

Dat de gemeenten zoekend zijn naar de juiste schaal, blijkt inderdaad uit de door ons in opdracht van Divosa uitgevoerde Wwb monitor in 2004 en 2005⁶ en de gegevens van de intergemeentelijke samenwerking zoals door Stimulansz zijn opgetekend⁷. De tendens is ook duidelijk waarneembaar wanneer we letten op het aantal handreikingen dat de afgelopen tien jaren rondom samenwerking en schaalgrootte zijn verschenen⁸. Het Ministerie van SzW heeft daarin een belangrijke stimulerende functie, enerzijds door samenwerking en schaalvergroting financieel te faciliteren (o.m. Tijdelijke Stimuleringsregelingen Samenwerkingsverband Abw, Bedrijfsverzamelgebouwen en Regionale Platforms en het Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen), anderzijds door best-practices te beschrijven⁹. Gemeenten moeten zich daarbij naar het oordeel van het Ministerie ontwikkelen van regeluitvoerende organisaties naar slagvaardige en innoverende organisaties die weten wat de klanten, de medewerkers, ketenpartners en samenleving verlangen¹⁰.

⁵ Bruynzeel, L. (2005) Startnotitie: rol van schaalgrootte. Divosa. Utrecht; Raad voor Werk en Inkomen (2004) *Advies Ketensamenwerking en informatisering SUWI*. Den Haag.

⁶ Edzes, A.J.E., M. Moes en E. Westerhof (2005). *Wwb monitor: één jaar Wet werk en bijstand*. Centrum voor Arbeid en Beleid in opdracht van Divosa; Edzes, A.J.E., M. Moes en E. Westerhof (2006). *Wwb –monitor 2006: meer perspectief voor mensen, twee jaar Wet werk en bijstand*. Centrum voor Arbeid en Beleid in opdracht van Divosa.

⁷ www.samenwerkeninuitvoering.nl

⁸ Bijvoorbeeld: Nilwik, L. (2005) *Gezamenlijke bedrijfsvoering bij WIZ diensten*. Stimulansz. Den Haag; Klein-Woolhuis (1999) *Winnen kan ook samen: handreiking voor samenwerking*. Stimulansz. Den Haag; *Samenwerken in de sociale zekerheid: deel 1* (1999) en 2. (1999) Stimulansz enz. Zie: www.samenwerkeninuitvoering.nl. Recent zijn eveneens door de RWI handreikingen verschenen die zich richten op de intergemeentelijke samenwerking in relatie tot de vraaggerichte reïntegratie: Raad voor Werk en Inkomen (2006) *Samenwerking tussen de gemeenten en de vraagzijde van de arbeidsmarkt: gemeenten en vraaggerichte reïntegratie*. Den Haag; Raad voor Werk en Inkomen (2006) *Samen leren werken: handreiking voor vacaturevervulling via leerwerktrajecten*. Den Haag.

⁹ Zie onder meer de in opdracht van het Ministerie van SzW uitgevoerde onderzoeken: Arents, M. et al. (2004) *Organiserend vermogen voor regionaal arbeidsmarktbeleid: succesfactoren en handreikingen*. Ecorys-Nei. Rotterdam; Bunt, S. en M. van der Aalst (2004) *Effectief lokaal arbeidsmarktbeleid door synergie tussen beleidsterreinen*. Research voor Beleid. Leiden; Smit, A.A. et al (2004) *Meer werk door samenwerking: aanbevelingen en praktijkvoorbeelden voor gemeenten die (meer) willen samenwerken met werkgevers bij het arbeidsmarktbeleid*. TNO Arbeid. Hoofddorp.

¹⁰ Ministerie van SzW (2005) *Analyse van de Toekomst: ontwikkelingen omtrent de Wwb*. Den Haag, p. 14.

Rond deze zoektocht naar de juiste schaal waarop gemeenten in zijn algemeenheid en de sociale dienst in het bijzonder zou kunnen en/of moeten opereren heeft Divosa ons gevraagd een onderzoek te verrichten.

1.2 Vraagstelling en afbakening

Bij samenwerking op het terrein van werk en bijstand wordt al vrij snel gefocust op de sociale dienst. Zoals wij hierna (in hoofdstuk 3) nog zullen uitwerken is deze invalshoek naar ons idee een te smalle benadering van het schaalvraagstuk. In deze verkenning nemen wij álle gemeentelijke activiteiten op het terrein van werk en bijstand als uitgangspunt. Wij definiëren dit als *alle activiteiten van gemeenten op verschillende niveaus (bestuurlijk, beleidsmatig en uitvoerend) die betrekking hebben op het voorkomen van instroom, het bevorderen van uitstroom en het bieden van inkomensgarantie in het kader van de Wet werk en bijstand*. De uitvoering daarvan in een sociale dienst is één van de organisatorische verschijningsvormen, naast het uit- en aanbestedingsgedrag, de ketensamenwerking, de regionale arbeidsmarktbeïnvloeding, de deelname aan Regionale Platforms, de organisatie van sociale recherche, schuldhulpverlening en bijzondere bijstand en de aansturing van eigen reïntegratie-dienstverlening. Zoals we weten zijn vele van deze functies op verschillende schaalgroottes - qua bestuur, management en uitvoering - en in wisselende samenwerkingscoalities georganiseerd.

Het doel van het onderzoek is om:

- 1) inzicht te krijgen in de rol die schaalgrootte speelt bij het functioneren van de gemeentelijke activiteiten op het terrein van werk en bijstand;
- 2) In kaart brengen van de consequenties van een bepaalde schaal voor de diverse functies en processen van de gemeentelijke activiteiten op het terrein van werk en bijstand (hetzij kwantitatief, hetzij kwalitatief).

Het karakter van onderzoek langs deze vraagstellingen is *verkennend* (speelt schaalgrootte überhaupt een rol?), *definiërend* (welke relevante functies moeten in ogenschouw worden genomen?) en *lerend* (hoe om te gaan met schaalvraagstukken?). Het onderzoek in zijn geheel is een eerste fase die een vervolg kan krijgen in de ontwikkeling van instrumenten en beslissingstools zodat sociale dienstmanagers de theoretische kennis praktisch kunnen toepassen in hun eigen situatie.

Het onderzoek vindt plaats tegen de achtergrond van (de evaluatie van) Suwi. In het onderzoek zal dan ook nadrukkelijk dit perspectief en de versterking van de samenwerking met ketenpartners betrokken worden. Wat ons betreft betekent dit dat het onderzoek naast de drie eerdere kenmerken ook *toekomstgericht* en – bestendig moet zijn.

1.3 Onderzoeksopzet

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen hebben wij gebruik gemaakt van de data die is verzameld in het kader van de Wwb-monitor die wij in opdracht van Divosa in 2004 en 2005 hebben uitgevoerd. De Wwb monitor is een ondervraging van managers sociale

zaken op tal van aspecten die te maken hebben met bestuur, beleid en uitvoering van de Wet werk en bijstand. Een uitgebreide responsverantwoording van de enquêtes over 2004 en 2005 is opgenomen in de bijlage (paragraaf 8.1). Naast een secundaire analyse op de verkregen data, is gebruik gemaakt van literatuurstudie en eventueel beschikbare statistieken uit landelijke registraties.

Voor de interpretatie van de bevindingen én een beschouwing op schaalvraagstukken in relatie tot de Wet werk en bijstand zijn verder een drietal deskundigen geïnterviewd. Het betreffen de volgende personen:

Prof. dr. R. J. van der Veen: hoogleraar sociologie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Hij is tevens verbanden als kerndocent aan Divosa Academie en is lid van de Toetsingscommissie die de budgetoverschrijdingen in relatie tot de hardheidsclausule in de Wwb beoordeelt. Hij is in 1991 gepromoveerd op een proefschrift naar de uitvoeringspraktijk van de sociale zekerheid.

Dr. M. Fenger: op dit moment werkzaam als senior bestuurlijk-juridisch medewerker bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Hij is in 2001 gepromoveerd op een onderzoek naar de sturing van samenwerking in de Suwi-uitvoeringsstructuur.

Dr. E. Sol: senioronderzoeker bij het Hugo Sinzheimer Instituut van de Universiteit van Amsterdam, co-auteur van een handboek over contractfinanciering ('Contractualism in Employment services'). Zij is in 1997 gepromoveerd op een onderzoek naar het arbeidsvoorzieningsbeleid in Nederland.

2 Determinanten van schaalvraagstukken

2.1 Perspectieven en invalshoeken

Op de vraag waarom partijen zouden moeten gaan samenwerken worden vaak meerdere antwoorden gegeven, afhankelijk van wie je daarover spreekt en wat het probleem precies is. Uit de Trendstudie - Samenwerking decentrale overheden blijkt bijvoorbeeld dat de motieven om samen te werken afhangen van de vraag waarop het samenwerkingsverband gericht is. Is de samenwerking meer op de uitvoering, de dienstverlening en beheerstaken gericht dan staan bedrijfseconomische schaalvoordelen bovenaan gevolgd door een hogere kwaliteit van de uitvoering/dienstverlening. Is de samenwerking gericht op (regionale) beleidsafstemming dan staat het benoemen en realiseren van gemeenschappelijke belangen bovenaan gevolgd door een hoger ambitieniveau.¹¹

Hagelstein en Traag (1998) zien de vraag naar de beste schaal vooral als een uitkomst van een drietal argumenten - maten: een kwantitatieve (o.a. economies of scale), kwalitatieve (o.a. bestuurskracht en democratische legitimiteit) en een contextuele maat (o.a. samenhang met omstandigheden en omgeving). De kwantitatieve maat heeft in de uitvoering verreweg de voorkeur en spreekt het meest tot de verbeelding. Dat neemt niet weg dat deze theoretische en vooral bedrijfseconomisch georiënteerde discussies naar 'economies of scale' in de praktijk geen eenduidige uitkomsten opleveren.¹² Toegepast onderzoek naar de uitvoeringskosten (personeel, huisvesting, ICT) en schaalproblematiek bij sociale diensten leverde in 2002 onder meer de volgende conclusies op:

- de meetbaarheid en vooral vergelijkbaarheid van gegevens is methodologisch lastig en zelden betrouwbaar;
- als er al een verband is tussen schaalgrootte en (doelmatigheid qua) uitvoeringskosten dan is het wel dat de uitvoeringskosten afnemen naarmate de schaal van organiseren groter wordt. De beroepspraktijk heeft het in dit geval over ervaringsgegevens die, conform de theorie, vooral een U-curve beschrijven: de meest optimale schaal om een sociale dienst te organiseren ligt anno 2000 tussen de 50.000 en 70.000 inwoners en een bijstandsvolume van rond de 1200-1500; echter,
- er is geen eensluidend en afdoend antwoord te geven op waar het omslagpunt ligt, aangezien dat eveneens afhangt van geografische omvang en ligging, de interne samenhang, de aanwezige infrastructuur, beleidsmatige motieven en bestuurlijke argumenten met betrekking tot invloed en controle.¹³

Dat betekent wij in dit rapport als vertrekpunt kiezen dat er vooralsnog niet zoiets als een optimale schaalgrootte voor de uitvoering van werk- en bijstandstaken van de gemeente bestaat. We zouden kunnen stellen dat het vraagstuk van de schaal vooral af hangt van het perspectief waarmee de gemeente naar het probleem kijkt, welke doelen zij zichzelf stelt en welk profiel zij nastreeft. Terecht stelt Divosa in de startnotitie vast dat schaaldiscussies ook leiden tot discussies over de kerntaken van de gemeenten op het terrein van werk en bijstand.

¹¹ Zie; Pröpper, I. et al., *ibid.*

¹² Hagelstein, G.A. en J.M.E. Traag (1998) De fantasie van de beste schaal: over schaalvragen als maat voor besturen. *Bestuurskunde*. Jrg. 7/1, p. 2-9.

¹³ Bommeljé, Y.B. en A.A.T.G. Jansen (2002) *Ramingsmodel kosten intergemeentelijke samenwerking sociale diensten*. Stimulansz. Den Haag; Vgl. Benchmark Sociale Diensten: rapportage 2001/2002/2003

Deze discussie woedt al langere tijd en kent benamingen als ‘smalle’ versus ‘brede’ invalshoeken, regievoerende versus uitvoerende taken, sectorale versus integrale benaderingen enz. Wij kijken naar dit debat vanuit twee theoretische posities.

De eerste positie is dat de Wet werk en bijstand in essentie de oplossing biedt voor het ‘agencyprobleem’ tussen Rijk en gemeenten.¹⁴ De gemeente kan in deze lijn van redenering niet verantwoordelijk worden gesteld voor de hoogte van de werkloosheid, wel voor een rechtmatige en doelmatige uitvoering van de bijstand. Daarvoor moet zij haar uitvoerende taken (claimbeoordeling, effectieve reïntegratie, inkomenswaarborg) zo goed mogelijk uitvoeren.¹⁵ De tweede positie is dat de Wwb een oplossing biedt voor coördinatievraagstukken onder meer op de regionale arbeidsmarkt. In deze lijn van redenering heeft de gemeente wel degelijk verantwoordelijkheden en handelingsalternatieven om het functioneren van de regionale arbeidsmarkt en de kwaliteit van de lokale samenleving te beïnvloeden. Daardoor kan zij het bijstandsvolume indirect beperken. Door samen te werken met andere gemeenten en externe partijen (UWV, CWI e.d.) worden deze handelingsmogelijkheden vergroot.¹⁶

Zonder deze posities verder uit te werken kunnen we wel stellen dat binnen deze twee uitersten vier profielen van gemeentelijke aanpakken kunnen worden onderscheiden (zie tabel 2.1): Aan het ene uiterste onderscheiden we een invulling van de Wwb als een regelgeleide uitvoeringsorganisatie, gericht op een effectieve en efficiënte uitvoering van wet- en regelgeving, aan het andere uiterste onderscheiden we een coördinerende gemeente die integraal, strategisch en regisserend te werk gaat, gericht op participatie in de samenleving als doelstelling.¹⁷ Het mag duidelijk zijn dat hier ook de zienswijzen van belangenorganisaties (waaronder Divosa, de VNG en het Ministerie van Szw) soms uiteenlopen.

In de studies die tot nu hebben plaatsgevonden naar schaalgrootteproblematiek van sociale diensten, heeft het accent vooral gelegen op het eerste profiel: de regelgeleide organisatie. In de praktijk zien we dat gemeenten zich echter op de invalshoeken verschillend organiseren en verschillende coalities aangaan. Dat is logisch, omdat de schaalvraagstukken per onderdeel ook verschillen. Dat betekent echter voor de onderzoeksvragen dat om te beginnen de percepties van gemeenten op schaalvragen – en vooral knelpunten – in beeld moeten worden gebracht om vervolgens vast te kunnen stellen naar welke functiegebieden en aanknopingspunten moet worden gekeken.

¹⁴ Het agencyprobleem verwijst naar de achterliggende principal-agenttheorie waarbij de informatieproblemen tussen Rijk en gemeenten de eerste onvoldoende in staat stellen te kunnen controleren of de gemeente de uitvoering wel doelmatig uitvoert. Door de budgetteringssystematiek zijn de prikkels bij gemeente zo komen te liggen dat de intrinsieke motivatie om de Wet goed uit te voeren maximaal wordt gestimuleerd.

¹⁵ Een illustratie voor deze invalshoek levert De Koning, J. (2003) *Wat niet weet, wat niet deert: over de decentralisatie en uitbesteding van arbeidsmarktbeleid*. Inaugurele rede. Rotterdam.

¹⁶ Een illustratie voor deze benadering leveren Sol, E. en A. C. Glebbeek (1996). *Arbeidsvoorziening als onderhandelend bestuur*. Amsterdam; Esser, R. et al.(1997) *Samen werken aan werk: mogelijkheden en meerwaarde van samenwerking en afstemming op de arbeidsmarkt*. Van Gorcum. Assen.

¹⁷ Zie: Nieuwkerk, T. van en B. Wiendels (2003) *Gemeentelijke arbeidsmarktbeleid: gericht op participatie voor iedereen*. VNG. Den Haag.

Tabel 2.1, Elementen ten aanzien van schaaldiscussie: een aanzet.

Probleemperceptie	Profielgemeentelijke uitvoering	Dominante functiegebieden, o.a.	Aanknopingspunten voor schaal, o.a.
Vraagstuk van efficiënte uitvoering van sociale dienst taken	Regelgeleide organisatie	Uitkeringsadministratie Handhaving Verhaal Reïntegratie	Personeel Front- en BackOffice Werkprocessen ICT – automatisering
Vraagstuk van klantdienstverlening	Klantdienstverlenende organisatie	Klantbeeld Loketvorming Casemanagement Kwaliteitszorg	Dienstverleningsconcept Loket en BVG Afstand burger en bestuur
Vraagstuk van beleid en organisatie	Ondernemende organisatie	Uit- en aanbestedings-regiem Service Level Agreements Aansturing Wsw-Wiw-uitvoeringsorganisaties	Innovatie Ketensamenwerking Publiek-private uitvoering Projectontwikkeling
Vraagstuk van regie en sturing	Coördinerende organisatie	Integraliteit bestuur en beleid Coalities en samenwerking	Informatievoorziening Bestuurskracht

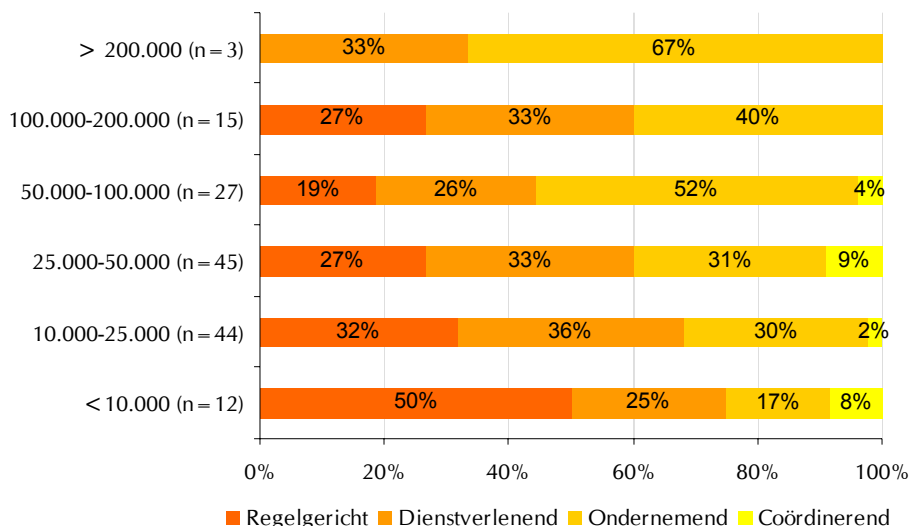
Anders gezegd, gemeenten verschillen in hun probleemperceptie en de daarbij gekozen profilering van de gemeentelijke aanpak. Het accent dat de gemeente legt, bepaalt daarmee voor een deel de schaalvraag, zo kunnen we veronderstellen.

Wij onderscheiden 4 profielen voor de gemeentelijke uitvoering van werk en bijstandstaken¹⁸:

1. **Regelgericht:** Bij een regelgerichte organisatie is de focus van uw management gericht op de uitvoering van de voor de organisatie relevante wetten en regels en de taken die hieruit voortvloeien. Er zijn verordeningen, (huis) regels, werkboeken voor medewerkers, helder beschreven werkprocessen en functiebeschrijvingen (taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden) van de medewerkers, er is sprake van een doorvertaalde visie en de regelgerichtheid van de organisatie is naar de uitvoering doorvertaald. De medewerkers zijn vakmensen. De belangrijkste kernwaarde van de organisatie is het goed uitvoeren van de regelgeving, van de WWB.
2. **Dienstverlenend:** Een dienstverlenende organisatie heeft een specifiek dienstverleningsconcept omarmd en dit centraal gesteld in vrijwel al het denken en doen. De klant is leidend voor het proces, de medewerkers kennen een behoorlijke mate van zelfstandigheid en weten wat er van hen wordt verwacht. Ook voor de medewerkers staat de klant centraal; alle medewerkers hebben een sterke motivatie om voor de 'eigen' klanten binnen de mogelijkheden van wet- en regelgeving alles te doen.
3. **Ondernemend:** Een ondernemende organisatie wordt gestuurd op basis van de begrippen schadelastbeperking en risicobeheersing. De gemeente is immers financieel eigen baas: het financiële risico voor de uitvoering rust volledig op de eigen schouders, de organisatie lijkt daarin heel sterk op een onderneming. Het beleid is gebaseerd op de totale organisatie als 'onderneming'. Wat de klant, het bestuur, de omgeving en de medewerker beleeft, is zeer belangrijk als input voor het beleid. (Strategische) vraagstukken worden opgelost vanuit een integrale visie en aanpak. Coachen neemt in de leiderschapsstijl van de organisatie een prominente plek in.
4. **Coördinerend:** Een coördinerende organisatie stelt de samenhang en integratie met andere partijen en actoren én beleidsterreinen voorop. Strategisch beleid en langere termijn zijn belangrijker dan de dagelijkse uitvoering. De afrekening vindt plaats op langere termijn doelstellingen als de daling van de werkloosheid, het voorkomen van voortijdig schoolverlaters, de bevordering van de werkgelegenheid enz.

¹⁸ De eerste drie zijn ontleend aan BMC (2004) Samenwerking tussen gemeenten.

In de figuur 2.1 wordt het percentage van gemeenten weergegeven die zich herkent in één van de vier profielen. Opvallend is dat grosso modo een kwart van de gemeenten aangeeft regelgericht te zijn en een derde een meer dienstverlenend profiel zegt te hebben. Er is een lichte samenhang met grootteklasse: grotere gemeenten geven in verhouding vaker aan meer ondernemend te zijn dan kleinere gemeente. Het coördinerend profiel komt het minst vaak voor. Alleen in de categorie 25.000-50.000 herkennen vier gemeenten zich in een coördinerend profiel. In de andere categorieën is dit één of nul.



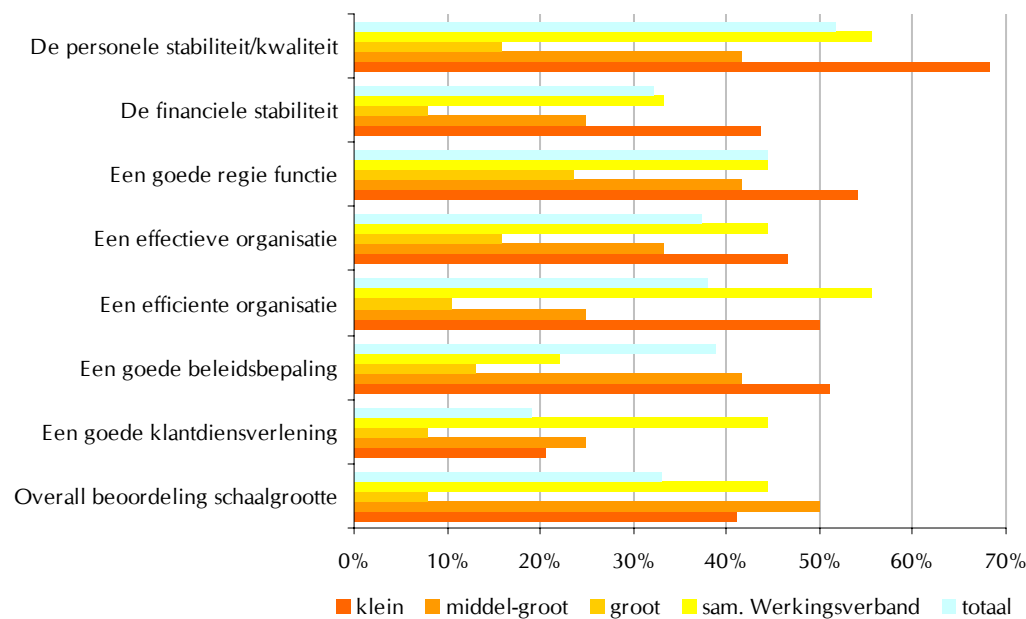
Figuur 2.1, Profielen naar grootteklassen, 2005. (n = 147)

Een belangrijke vraag daarbij is of de schaal waarop de gemeente opereert eerder een conditionerend karakter heeft – de schaal bepaald de probleemperceptie en het profiel – of als een strategische handelingsmogelijkheid wordt ervaren: wanneer dit ons probleem is, moeten we de volgende schaal realiseren. Op deze vraag moeten we het antwoord schuldig blijven. Wel wordt in het vervolg nagegaan of er relaties liggen tussen het profiel van de gemeente en de wijze van samenwerking.

2.2 Ervaren schaalknelpunten

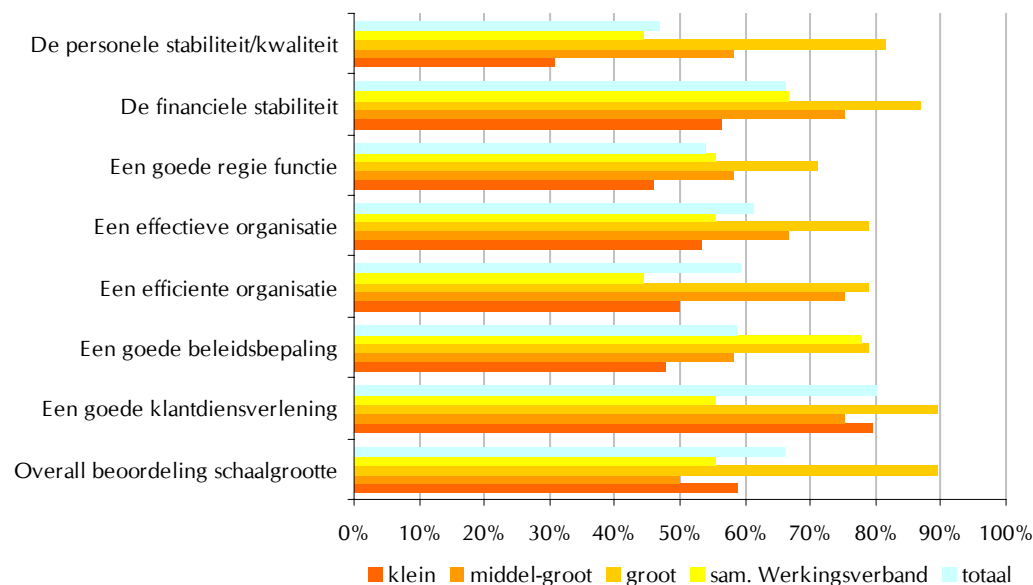
Een andere invalshoek wordt gevormd door de vraag of ervaren schaalknelpunten een relatie hebben met samenwerkingsgedrag. Is het zo dat wanneer gemeente meer knelpunten in de huidige schaal ervaren dat zij meer samenwerking zoeken dan gemeenten die dat niet zo ervaren?

De ervaren schaalknelpunten is één van de hoofdaanleidingen voor dit onderzoek. In de Wwb-monitor over 2004 gaf 46% van de gemeenten aan de eigen schaal te klein te vinden voor de uitvoering van de Wwb. De cijfers over 2005 laten zien dat dit percentage is gezakt naar 33%. De onderstaande grafiek geeft op een aantal themagebieden aan hoe gemeenten anno 2005 de eigen schaalgrootte ervaren.



Figuur 2.2, Percentage gemeenten dat zichzelf als te klein beoordeelt, per schaalknelpunt en grootteklasse. (n = 147)

In figuur 2.2 en figuur 2.3 zijn de schaalknelpunten weergegeven per grootteklasse. Zo is te zien dat bijna negentig procent van de grote gemeenten zichzelf over het algemeen als precies goed beoordeeld, en minder dan tien procent te klein. De grafiek van de gemeenten die zichzelf als te groot beoordelen is weggelaten, omdat dit vrijwel niet voorkomt. Het enige interessante gegeven is het feit dat 11% (vier gemeenten) van de grote gemeenten aangeven zichzelf als te groot te beoordelen als het gaat over een efficiënte organisatie.



Figuur 2.3, Percentage gemeenten dat zichzelf als precies groot genoeg beoordeelt, per schaalknelpunt en grootteklasse. (n = 147)

Opvallend is dat ten aanzien van schaalgrootte de minste knelpunten worden ervaren als het gaat om de klantdiensverlening en de meeste als het gaat om de personele stabiliteit/kwaliteit. Uitgezonderd de klantdiensverlening blijken er significante samenhangen met

grootteklasse van gemeenten: hoe groter de gemeente, hoe minder schaalknelpunten op de verschillende themagebieden worden ervaren. Gemeenten vinden hun schaal slechts in een enkel geval te groot, meestal gaat dit om slechts een gemeente.

Ook hier zullen we in het vervolg nagaan of er relaties liggen tussen de mate waarin gemeenten schaalknelpunten ervaren en de wijze van samenwerking.

2.3 Drie schaalkwesities

We kunnen niet zeggen dat schaal- en samenwerkingsdiscussies niet met onderzoek en/of handreikingen worden ondersteund. In onze achtergrondschets (paragraaf 2.1.) hebben wij summier aangegeven dat de afgelopen jaren veel werk is verzet in het objectiveren van de samenwerkingsdiscussie en het informeren van de leden hierover. Desondanks is er onder de leden behoefte aan beslisriteria aan de hand waarvan geobjectiveerd (en waar mogelijk gekwantificeerd) een beslissing over samenwerking kan worden genomen. Één van de redenen waarom in de praktijk de zoektocht naar goede samenwerkingsverbanden en de juiste schaal van opereren lastig is, is het politieke en bestuurlijke krachtenveld en de lokale tradities en erfenissen. Hoe objectief samenwerking ook voordelen kan hebben, het blijft in de praktijk politiek en menselijk handwerk.

In dit onderzoek wordt gekeken hoe gemeenten in de praktijk met schaalvraagstukken omgaan. Daarbij is het begrip schaalvraagstukken verder geoperationaliseerd in de wijze waarop gemeenten samenwerking zoeken en vinden. Hierbij worden drie vormen van samenwerkingsgedrag onderzocht:

1. De mate van interne samenwerking, d.w.z. de mate waarin gemeenten binnen de eigen organisatie samenwerking zoeken en vinden met aanpalende beleidssectoren die relevant zijn met het oog op de uitvoering van de Wwb. In de praktijk wordt hier ook wel gesproken van de mate van integraal beleid, een term die wij in het vervolg ook zullen hanteren;
2. De mate van intergemeentelijke samenwerking, d.w.z. de gebieden waarop en de mate waarin gemeenten onderling samenwerking zoeken;
3. De mate van externe samenwerking, d.w.z. de mate waarin gemeenten samenwerking zoeken en vinden met externe organisaties voor de vervulling van doelen en taken die betrekking hebben op de uitvoering van de Wwb.

Voor deze drie vormen van samenwerking is er uitvoerig gezocht naar mogelijke relaties met schaalgrootte, het gehanteerde profiel van de organisatie en de ervaren schaalknelpunten. De hoofdstukken 5, 6 en 7 zijn hiervan het resultaat.

3 Bevindingen en beschouwing

3.1 Algemene bevindingen

In dit onderzoek hebben wij zoals gezegd de gemeentelijke activiteiten op het terrein van werk en bijstand breed gedefinieerd als alle activiteiten van gemeenten op verschillende niveaus (bestuurlijk, beleidsmatig en uitvoerend) die betrekking hebben op het voorkomen van instroom, het bevorderen van uitstroom en het bieden van inkomensgarantie in het kader van de Wet werk en bijstand. De vraag is of, en zo ja welke invloed schaalgrootte heeft op deze activiteiten.

3.1.1 Wat vinden gemeenten zelf?

Om te beginnen hebben we gemeenten een aantal hoofdactiviteiten voorgelegd met de vraag of zij de eigen schaal te groot, precies goed of te klein vonden. Deze hoofdactiviteiten lopen uiteen van de klantdienstverlening, de effectiviteit van de eigen organisatie tot een goede beleidsbepaling en de regiefunctie. Door vervolgens te kijken naar het inwonertal van de gemeente kan worden bepaald bij welk gemiddeld inwonertal de schaal als precies goed wordt ervaren. Dit is een weinig vruchtbare weg gebleken, zoals uit tabel 3.1 blijkt. Het gemiddelde inwonertal van gemeenten die de eigen schaal te klein vinden is ruim 27.000. De marge die daarbij in acht moeten nemen is aan de forse kant: de gemiddelde spreiding (de standaarddeviatie) is ruim 21.000. Nog lastiger wordt het wanneer we kijken naar het gemiddelde inwonertal van gemeenten die de eigen schaal precies goed vinden. Deze omvang ligt rond de 72.000 inwoners. De gemiddelde afwijking is echter enorm: de kleinste gemeente die de schaal precies goed vindt kent 6.581 inwoners, de grootste heeft 742.783 inwoners. De gemiddelde afwijking is meer dan 100.000 inwoners.

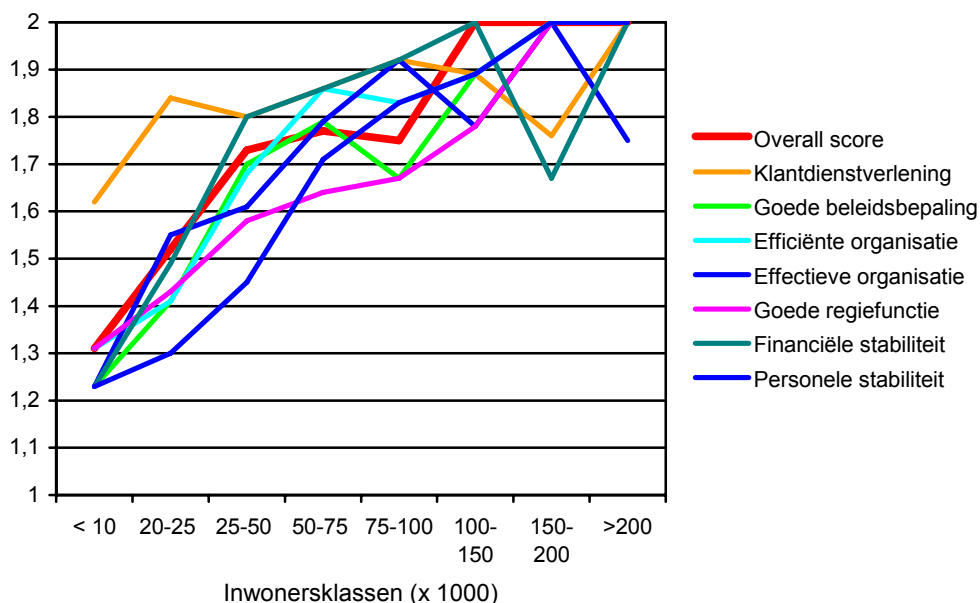
Tabel 3.1, Opvatting over de huidige schaal afgezet tegen het aantal inwoners.

	<i>n =</i>	<i>Aantal inwoners gemiddeld</i>	<i>Standaarddeviatie</i>	<i>Minimum</i>	<i>Maximum</i>
Schaal is te klein	46	27.552	21.537	5.145	87.785
Schaal is precies goed	93	72.979	10.9069	6.581	742.783
Schaal is te groot	1	-	-	-	-

We kunnen daar twee conclusies uit trekken:

1. Op basis van het gemiddelde inwonertal ligt de optimale schaalgrootte rond de 72.000 inwoners, echter
2. de managers sociale zaken zijn zeer verdeeld getuige de spreiding en de standaarddeviatie.

Om de spreiding te reduceren zijn gemiddelden berekend per inwonersklassen. Hoewel dit in essentie de spreiding niet veranderd, wordt het beeld wel scherper. In de onderstaande grafiek is op een schaal van 1 (=schaal is te klein) tot 2 (=schaal is precies goed) aangegeven wat het gemiddelde is binnen een bepaalde inwonersklasse.



Figuur 3.1. Schaalknelpunten per gemeentegrootte (1 = schaalgrootte is te klein, 2 = schaalgrootte is precies goed).

Nogmaals, het gaat hier om het oordeel van de managers van sociale zaken. De rode lijn geeft aan dat de totale beoordeling van de schaalgrootte weer. De trend is onweerlegbaar: grotere gemeenten zijn meer tevreden over de eigen schaalgrootte dan kleinere gemeenten. Opvallend is dat er nauwelijks sprake is van een omslagpunt na een bepaalde schaalomvang. Kijken we naar de verschillende themagebieden dan valt vooral op dat schaalgrootte weinig van doen heeft met de vraag hoe de klantdienstverlening moet worden georganiseerd. Alleen op het gebied van klantdienstverlening is er in verhouding tot de andere themagebieden weinig verschil qua grootteklasse waarneembaar.

Kortom, op basis van de eigen inschattingen van managers sociale zaken is de teneur: hoe groter, hoe beter. Echter de verdeeldheid onder de managers is groot.

3.1.2 Wat blijkt uit hun gedrag?

In het tweede deel van deze studie wordt uitgebreid stil gestaan bij het samenwerkingsgedrag van gemeenten op een drietal gebieden:

- interne samenwerking: de onderlinge relaties tussen verschillende beleidsterreinen die te maken hebben met uitvoering van de Wwb, oftewel de mate van integraal beleid;
- intergemeentelijke samenwerking: de samenwerking tussen gemeenten onderling;
- externe samenwerking: de samenwerking tussen gemeenten en externe partijen.

In dit hoofdstuk beperken we ons tot de hoofdlijnen en opvallendste resultaten. De onderzoeksresultaten zijn in het tweede deel beschreven. In tabel 3.2 zijn de resultaten samengevat.

Tabel 3.2 Overzicht verbanden per soort samenwerking en grootte, profielen en knelpunten

	Grootte	Profielen	Knelpunten
Interne samenwerking	*** Hoe groter, hoe meer interne samenwerking	* Hoe breder de beleidsfocus, hoe meer interne samenwerking	*** Meer schaalknel- punten leidt tot minder integraal beleid
Intergemeentelijke samenwerking	-	-	-
Externe samenwerking	*** Hoe groter, hoe meer externe samenwerking	* Hoe breder de beleidsfocus, hoe meer externe samenwerking	** Meer schaalknel- punten leidt tot minder externe samenwerking

- geen verband, * een minimaal verband waargenomen, ** een verband waargenomen, *** een sterk verband waargenomen

De hoofdconclusies zijn:

1. Er is een relatie tussen de mate en de intensiteit waarmee integraal beleid wordt gevoerd en de grootteklasse van gemeenten: hoe groter de gemeente hoe meer er wordt afgestemd met andere beleidsterreinen. Dit gaat tegen de verwachting in – zoals wel eens wordt geopperd – dat juist kleinere gemeenten beter in staan zijn tot integraal beleid. Verder blijkt er een relatie te zijn tussen de schaalknelpunten die gemeenten zeggen te ervaren en de mate van interne samenwerking.. Het maakt nauwelijks uit in wat voor soort profiel gemeenten zichzelf plaatsen, hoewel ondernemende gemeenten iets vaker aangeven integraal beleid te voeren. Opvallend is dat samenwerkingsverbanden (ISD's en RSD's) minder vaak aangeven integraal beleid te voeren dan grote gemeenten en blijft in veel gevallen ook achter bij kleine en middelgrote gemeenten. Ook de intensiteit waarmee samenwerkingsverbanden dit doen is lager. Dit duidt erop dat ISD's en RSD's vooral gevormd worden om de bedrijfsvoering goed te kunnen organiseren en niet noodzakelijkerwijs om ook op beleidsmatig en bestuurlijk niveau meer interne samenwerking te realiseren.
2. Eenzelfde beeld verschijnt wanneer we kijken naar de mate en intensiteit waarmee extern wordt samengewerkt. Grotere gemeenten geven aan meer samen te werken met externe partijen. Gemeenten die meer extern samenwerken geven aan vaker tevreden te zijn over de eigen schaalgrootte. Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden (ISD's en RSD's) als geheel blijken minder samen te werken dan middelgrote gemeenten en iets meer dan kleine gemeenten. Dit verschilt per externe partner. De enige partij waar de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden aangeven meer mee samen te werken dan de individuele gemeenten is de provincie. Ook hiervoor geldt dat de uitkomst duidt of het feit dat ISD's en RSD's vooral gevormd worden om de bedrijfsvoering goed te organiseren en niet noodzakelijkerwijs om ook op beleidsmatig en bestuurlijk niveau meer externe samenwerking te realiseren. Naast grootteklasse is er een licht effect van de profielen waar te nemen. Hier geldt dat ondernemende gemeenten iets meer de samenwerking met externe partijen opzoeken dan andere gemeentelijke profielen.
3. Kijken we naar de intergemeentelijke samenwerking, dan wordt er op veel terreinen samengewerkt. Gemeenten werken onderling het meeste samen als het gaat om ketenvraagstukken met partners als UWV en CWI. Dit is echter verplicht en bijna

onontkoombaar. De samenwerking is het laagst op terreinen als uitkeringsadministratie, juridisch beleid en verhaal en terugvordering, juist de thema's waarop men van te voren een relatie met schaalgrootte zou verwachten. Uiteraard geven samenwerkingsverbanden (ISD's en RSD's) vaker aan meer samen te werken dan zelfstandig opererende gemeenten. Er is geen relatie gevonden tussen de mate van intergemeentelijke samenwerking én de schaalgrootte, uitgezonderd het aan- en uitbestedingbeleid. Ondanks het feit dat kleinere gemeenten meer schaalknelpunten ervaren, werken zij dus niet significant meer samen dan grotere gemeenten. Wij vinden dan ook geen relaties tussen de mate van intergemeentelijke samenwerking en het al dan niet ervaren van schaalknelpunten, uitgezonderd de personele stabiliteit.

Opvallend is de geringe intergemeentelijke samenwerking op het terrein van personele aangelegenheden. Personele stabiliteit wordt als een van de grootste knelpunten benoemd door de gemeenten en men zou verwachten dit terug te zien in een grotere mate van intergemeentelijke samenwerking. Dit blijkt niet het geval.

Er is geen relatie tussen de mate van intergemeentelijke samenwerking en de profielen en percepties. Ook deze uitkomst is opvallend omdat men zou verwachten dat gemeenten met een bredere beleidsfocus bijvoorbeeld meer zouden samenwerken op regiethema's als het 'oplossen van knelpunten op het regionale arbeidsmarktbeleid' en 'de problematiek van voortijdig schoolverlaten'.

Al met al een zeer wisselend en weinig eenduidig beeld. Er doet zich een grote variëteit voor in het samenwerkingsgedrag van en tussen gemeenten en externe partijen. De grote lijn bevestigt eerdere uitkomsten van onderzoek en de heersende opinie in de sector dat grotere gemeenten beter in staat zijn om meer extern samen te werken en integraal beleid te voeren. Men ervaart daarbij minder knelpunten in de aanpak van werk- en bijstandsactiviteiten. Daar staat echter tegenover dat groter niet noodzakelijkerwijs betekent dat er meer moet worden samengewerkt in intergemeentelijke sociale diensten. Hoewel de vorming van RSD's en ISD's weliswaar tegemoet lijkt te komen aan de wens om een betere bedrijfsvoering te realiseren, lijkt dit juist te voorkomen dat gemeenten meer integraal beleid voeren en externe relaties aangaan met andere partijen.

3.2 Beschouwing

De vraag is hoe we de bovenstaande bevindingen moeten interpreteren en vooral het nu verder moet. Voor de beantwoording van deze vragen zijn gesprekken gevoerd met een drietal externe deskundigen en wetenschappers.

Om te beginnen – zo schetsen de geïnterviewden – moet de discussie over schaalvraagstukken rond werk en bijstand plaatsvinden tegen de achtergrond van drie belangrijke contextontwikkelingen:

De eerste ontwikkeling betreft de huidige discussie over de organisatie van het openbaar bestuur in al zijn geledingen. Deze discussie is recent weer aangezwengeld door het ministerie van BzK en speelt volop in gemeenteland¹⁹. Eén van de uitgangspunten is dat

¹⁹ Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties (2006). Maatwerk in het middenbestuur: discussienotitie. Den Haag; Commissie Toekomst Lokaal Bestuur (2006) Wil tot verschil: gemeenten in 2015. Den Haag.

functionele hulpstructuren zoals intergemeentelijke samenwerkingsverbanden alleen zijn toegestaan wanneer de functionele slagkracht prevaleert boven bestuurlijke integraliteit en optimale democratische legitimiteit. De discussie is niet zonder consequenties aangezien intergemeentelijke samenwerkingsverbanden per ingang van 1 januari 2007 niet meer als samenwerkingsverband worden gebudgetteerd. Voor een specifieke sector als sociale zaken en werkgelegenheid levert deze politiek-bestuurlijke context zoals we nog zullen zien een belangrijk obstakel voor verdere samenwerking en schaalvergroting.

De tweede belangrijke ontwikkeling is de evaluatie van Suwi en de beschouwing over de uitvoeringsstructuur in het post-Suwi tijdperk. Hoewel op dit moment niet duidelijk is wat de evaluatie van Suwi als resultaten naar voren brengt wijzen recente adviezen en beleidsinspanningen van de VNG/Szw en de RWI wel op de noodzaak voor regionaal arbeidsmarktbeleid, vraaggerichte werkgeversbenaderingen, meer en betere samenwerking tussen ketenpartners, betere klantinformatie enz.²⁰. Ook zijn er signalen dat het CWI in een post-Suwi tijdperk als zelfstandige organisatie geen bestaansrecht meer heeft²¹. Of deze wordt opgeheven of wordt geïntegreerd met het Uvv of gemeenten, zal de kabinetsformatie duidelijk moeten maken. De uitkomst heeft in dat geval vanzelfsprekend wel consequenties voor de uitvoering van taken die op dit moment door het CWI worden verricht.

De derde ontwikkeling betreft de dynamiek en ontwikkeling op de arbeidsmarkt als gevolg van vergrijzing en ontgroening en de noodzakelijke innovatie die dat vraagt voor de activiteiten van gemeenten op verschillende niveaus (bestuurlijk, beleidsmatig en uitvoerend) en die betrekking hebben op het voorkomen van instroom, het bevorderen van uitstroom en het bieden van inkomensgarantie. Het aanbodgerichte beleid – zoals gemeenten dat gewend zijn om te voeren – moet plaats maken voor een meer vraaggerichte aanpak waarbij door middel van innovatieve werkwijzen meer rekening moeten worden gehouden met de personele voorziening van werkgevers in een krappe arbeidsmarkt.

Tegen deze achtergrond schetsen de deskundigen een eensluidend beeld dat opschaling van de gemeentelijke aanpak op het terrein van werk en bijstand in de meest brede zin onvermijdelijk is. De geïnterviewden onderschrijven de conclusies in de Wwb monitor dat gemeenten als gevolg van de Wwb weliswaar de uitvoering op orde lijken te hebben, maar dat van bestuurlijke en beleidsmatige innovatie en ondernemerschap nog nauwelijks sprake is. Vooral kleinere gemeenten worden onvoldoende in staat geacht om een bestuurlijk en beleidsmatig antwoord te formuleren op de vraagstukken – de Wwb, de Wmo en de nWsw – waar gemeenten nu en de komende jaren voor staan. Weliswaar wordt door een enkele gesprekspartner gewezen op het feit dat gemeenten ‘leertijd’ moeten hebben om de prikkels die vanuit de Wwb uit gaan volledig te verwerken, het totale beeld is toch dat de huidige schaalindeling te versnipperd is om de gemeentelijke taken effectief en adequaat uit te voeren.

Kortom, de vraag is naar het oordeel van de geïnterviewden niet óf gemeenten moeten opschalen, maar vooral wát de beste schaal zou moeten zijn, op welke niveaus dit moet plaatsvinden en vooral hoe deze kan worden gerealiseerd. We gaan achtereenvolgens op deze vragen in.

²⁰ VNG/Szw (2006) Verder in verbinding: een gezamenlijke visie op het gemeentelijk arbeidsmarktbeleid. Den Haag; Raad voor Werk en Inkomen (2006) Samenwerking tussen de gemeenten en de vraagzijde van de arbeidsmarkt: gemeenten en vraaggerichte reïntegratie. Den Haag. Raad voor Werk en Inkomen (2006) De regio centraal: advies over afstemming en samenwerking op regionale arbeidsmarkten. Den Haag.

²¹ Spits, 19 juni 2006, p. 16.

Om te beginnen wordt de optimale schaal niet door de deskundigen beantwoord. Eerder wordt gesproken over een 'betere' afstemming van de gemeenteschaal op andere schaalkwesties. Zou wordt vrijelijk gesproken over de afstemming met de 'natuurlijke arbeidsmarkt', de schaal waarop Suwi-partijen opereren (131 CWI-regio's), de corop-schaal (40 regio's) en schalen waarop natuurlijke bondgenoten opereren.

In de tweede plaats leggen de geïnterviewden de prioriteit niet zozeer bij de (organisatie van de) klantdienstverlening. Deze moet zo dicht mogelijk bij de burger plaatsvinden. Één geïnterviewde wijst zelfs op het 'postbankhypotheek-adviseur-model' waarbij de consulent bij de klant langs gaat, en passant de huiselijke situatie in ogenschouw neemt en directe dienstverlening aanbiedt. De prioriteit moet naar het oordeel van de geïnterviewden liggen in de opschaling van beleids- en bestuurlijke niveaus. Door opschaling kan worden geïnvesteerd in de competenties van besturen en in noodzakelijke integrale en strategische beleidsvoering. Anders dan in de huidige situatie kan dan veel meer tegemoet worden gekomen aan vraagstukken waar we in de toekomstige arbeidsmarkt voor staan en die afstemming vraagt tussen beleidsdomeinen en uitvoering van scholing, economie, werkgelegenheid, maatschappelijke ondersteuning, reïntegratie en bijstandsverlening.

Op de vraag hoe deze opschaling kan worden gerealiseerd zijn de geïnterviewden vervolgens somber. Door de complexe politiek-bestuurlijke context van duaal bestuur, de democratische legitimiteit van beleid en bestuurlijke geldingsdrang is opschaling van onderop een traject met veel obstakels en onzekere opbrengsten. Immers, zeker op bestuurlijke en beleidsmatige niveaus draagt samenwerking bij aan verlies aan autonomie en politieke legitimiteit. Samenwerking op het niveau van sociale diensten lijkt dan vaak het meest haalbare. De andere weg, herindeling van gemeenten van bovenaf – zoals door de minister van BiZa aan de orde wordt gesteld – vraagt politieke moed en is mogelijk nog meer onderhevig aan politieke grilligheid en willekeur.

Deel 2 (Analyse)

4 Interne samenwerking

4.1 Inleiding

Speelt schaalgrootte een rol in de mate van interne samenwerking? Dat is de vraag die in dit hoofdstuk centraal staat. Interne samenwerking wordt hier opgevat als de mate van integraal beleid, d.w.z. de onderlinge afstemming van beleid in verschillende sectoren ten behoeve van de aanpak van een multidimensionaal vraagstuk.²² Anders gezegd, de mate waarin bij de uitvoering van de Wwb meerdere beleidsterreinen en – sectoren worden betrokken.

Integraal beleid is een belangrijk beleidsthema in het gemeentelijke arbeidsmarktbeleid. In het onlangs gepresenteerde visiedocument van de VNG en het Ministerie van Szw is het verknopen van beleid als één van de belangrijkste issues naar voren gekomen.²³ Reden te meer om te bezien of schaalgrootte hierbij een rol speelt.

4.2 Landelijke gegevens

In het kader van de stimulering van het gemeentelijke arbeidsmarktbeleid is er op verzoek van het ministerie een handreiking opgesteld over het verknopen van beleid.²⁴ In de vragenlijst die destijds – in 2004 - onder de gemeenten is uitgezet, is een eerste globaal beeld te schetsen. Uit het onderzoek bleek destijds dat grotere gemeenten over het algemeen verder waren met de verknoping van beleid dan de kleine gemeenten. Een kwart tot een derde van de gemeenten met meer dan 100.000 inwoners is er in behoorlijke mate in geslaagd samenhang aan te brengen; twee keer zo vaak als het gemiddelde over alle gemeenten. Onder de gemeenten met minder dan 20.000 inwoners is de meerderheid er nog helemaal niet in geslaagd (ook niet op beperkte schaal) het beleid daadwerkelijk te verknopen. De gemeenten tussen de 20.000 en de 100.000 inwoners nemen een tussenpositie in.

In een recente rapportage van de Algemene Rekenkamer (2006) wordt gekeken of er veranderingen op lokaal niveau zijn waar ten nemen als gevolg van decentralisering en het verstrekken van brede doeluitkeringen, waar de Wwb een voorbeeld van is. Als gevolg hiervan worden een aantal bestuurlijke veranderingen verwacht, n.l. maatwerk, slagvaardigheid en integraliteit. De Algemene Rekenkamer concludeert echter dat op het gebied van integraliteit nauwelijks de verwachtingen zijn uitgekomen.²⁵

Tot zover is het algemene beeld op voorhand niet positief. De vraag is nu hoe gemeenten handelen als het gaat om vraagstukken rond werk en bijstand.

²² Deze definitie is aangehaald in een recent rapport van: Algemene Rekenkamer (2006). *Beleidsvrijheid en specifieke uitkeringen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 498, nrs. 1-2.

²³ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2006). *Verder in verbinding: een gezamenlijke visie op het gemeentelijke arbeidsmarktbeleid*.

²⁴ Bunt, S. en M. van der Aalst (2004). *Effectief lokaal arbeidsmarktbeleid door synergie tussen beleidsterreinen: ideeën voor verknoping van beleid tussen sociale zaken, economie en onderwijs*. Leiden.

²⁵ Algemene Rekenkamer (2006), *ibid.* p. 43-52

4.3 Meting van Interne samenwerking

In de Wwb-monitor wordt al twee jaar informatie verzameld over de mate waarin gemeenten in hun activiteiten op het terrein van werk en bijstand rekening houden met het beleid en activiteiten op andere beleidsterreinen. In de onderstaande tekstbox is kort aangegeven voor welke thema's dit is gemeten.

Tabel 4.1, Het meten van integraliteit.

Het meten van Integraliteit
Om te beginnen zijn een 12-tal inhoudelijke thema's benoemd die relevant zijn dan wel raakvlakken hebben met de activiteiten op het terrein van werk en bijstand. Deze zijn:
Voorkomen voortijdig schooluitval Leeftijdsbewust reïntegratiebeleid Kinderopvang Afspraken over instroompreventie Mogelijkheden voor startende ondernemers Zorg-werkarrangementen Afspraken over vacaturemelding Kennis van de arbeidsmarkt Personele voorziening werkgevers Kwaliteit beroepsonderwijs Scholingsafspraken met bedrijven Kwaliteit beroepsonderwijs
Vervolgens is aan de respondenten gevraagd bij elk thema aan te geven of (en zo ja in welke mate):
- Er finale doelen zijn geformuleerd - Er beleidsinstrumenten zijn genoemd - Er middelen zijn vrijgemaakt - Er resultaten worden vastgelegd
De optelsom van antwoorden leidt tot een score per beleidsthema en per beleidsaspect .

Aan de hand van deze informatie zijn een drietal indicatoren afgeleid:

1. Reikwijdte van integraliteit: Hierbij gaat het om de vraag óf gemeenten rekening houden met andere beleidsthema's die het arbeidsmarktbeleid raken.
2. Intensiteit van integraliteit (integraliteitsintensiteit): dit betreft de intensiteit van interne samenwerking op de diverse thema's. Deze intensiteit van de interne samenwerking kan worden uitgedrukt in een indexcijfer dat de intensiteit van de samenwerking per thema weergeeft. Dit is een cijfer op een schaal van nul tot vijftien, waarbij vijftien staat voor de hoogste intensiteit.
3. Overall score: de overall score is een kengetal waarin de informatie uit 2. bij elkaar is gevoegd om een indicatie te geven van de integrale samenwerking over de gehele breedte van de thema's.

In de volgende paragrafen is met behulp van deze indicatoren de groep van 147 gemeenten onderzocht op verbanden tussen interne samenwerking en kenmerken zoals schaalgrootte, intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, beleidsprofielen en schaalknelpunten.

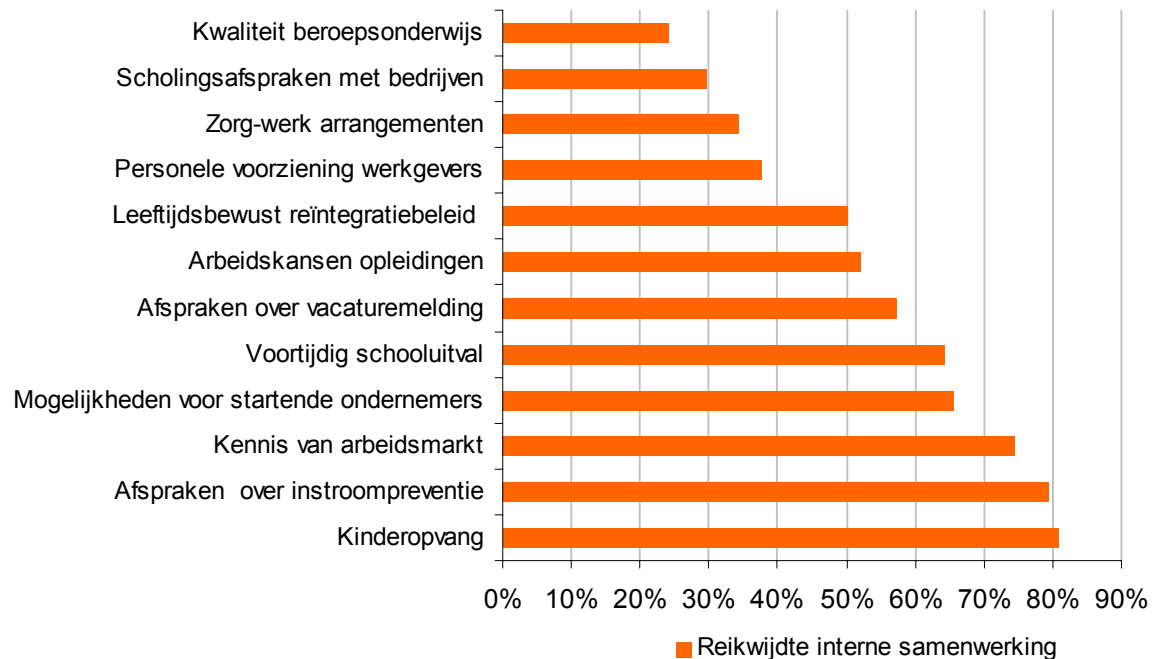
4.4 Bevindingen interne samenwerking

In deze paragraaf wordt aandacht besteed aan de analyse van de data wat betreft interne samenwerking. Eerst wordt een algemeen beeld weergegeven, waarin vooral duidelijk wordt welke thema's op dit moment prioriteit krijgen. Vervolgens wordt gekeken naar de samenhang met grootte, profielen en schaalknelpunten.

4.4.1 Algemeen beeld

Reikwijdte

Uit figuur 4.1 blijkt dat meer dan 80 procent van de gemeenten bij de uitvoering van werk en bijstandsactiviteiten rekening houdt met kinderopvang. Ook bijna 80 procent van de gemeenten maakt afspraken over instroompreventie. Op het gebied van de kwaliteit van het beroepsonderwijs en scholingsafspraken met bedrijven is minder dan 30% van de gemeenten actief. Voor een belangrijk deel zal de aandacht voor bepaalde beleidsgebieden de huidige actualiteit in wet- en regelgeving weerspiegelen (bijvoorbeeld de invoering van de Wet op de kinderopvang).



Figuur 4.1, Reikwijdte van samenwerking per thema. (n = 147)

Intensiteit

Naast het feit dat gemeenten rekening houden met bepaalde thema's is gekeken naar de intensiteit. Om een goed beeld te krijgen van de ontwikkelingen op dit gebied de afgelopen twee jaar is zowel 2004 als 2005 weergegeven. Op het merendeel van de aspecten zien we een afname van de intensiteit. Op het gebied van voortijdig schooluitval en leeftijdsbewust reïntegratiebeleid is echter een stijging van de intensiteit te constateren.

Tabel 4.2 Integraliteitsintensiteit op beleidsthema's. Score loopt uiteen van 0 tot 15, waarbij 15 duidt op hoge mate van beleidsintegratie en 0 duidt op lage mate van beleidsintegratie.

Beleidsthema's	Totaal 2004 (n = 176)	Totaal 2005 (n = 147)
Voorkomen voortijdig schooluitval	8,3	8,5
Leeftijdsbewust reïntegratiebeleid	7,8	8,4
Kinderopvang	7,7	7,7
Afspraken over instroompreventie	7,5	7,3
Mogelijkheden voor startende ondernemers	6,8	6,1
Zorg-werkarrangementen	6,5	5,1
Afspraken over vacaturemelding	6,0	4,6
Kennis van de arbeidsmarkt	5,2	4
Personele voorziening werkgevers	5,1	3,7
Kwaliteit beroepsonderwijs	4,7	3,7
Scholingsafspraken met bedrijven	4,7	3,6
Arbeidskansen opleidingen	4,7	2,9
Totaal	6,3	5,5

Overall score

Op grond van de resultaten uit tabel 4.3 is het niet verrassend dat er een afname is als we kijken naar de overall score in 2005 ten opzichte van 2004. Een mogelijke verklaring zou kunnen zijn dat sociale diensten zich vooral richten op de uitvoeringskant van de Wwb, en dit ten koste gaat van de afstemming met andere beleidsterreinen.

Tabel 4.3, Overall scores interne samenwerking 2004-2005 (n = 66)

Overall intensiteit interne samenwerking	
Overall intensiteit 2004	5,8
Overall intensiteit 2005	5,4

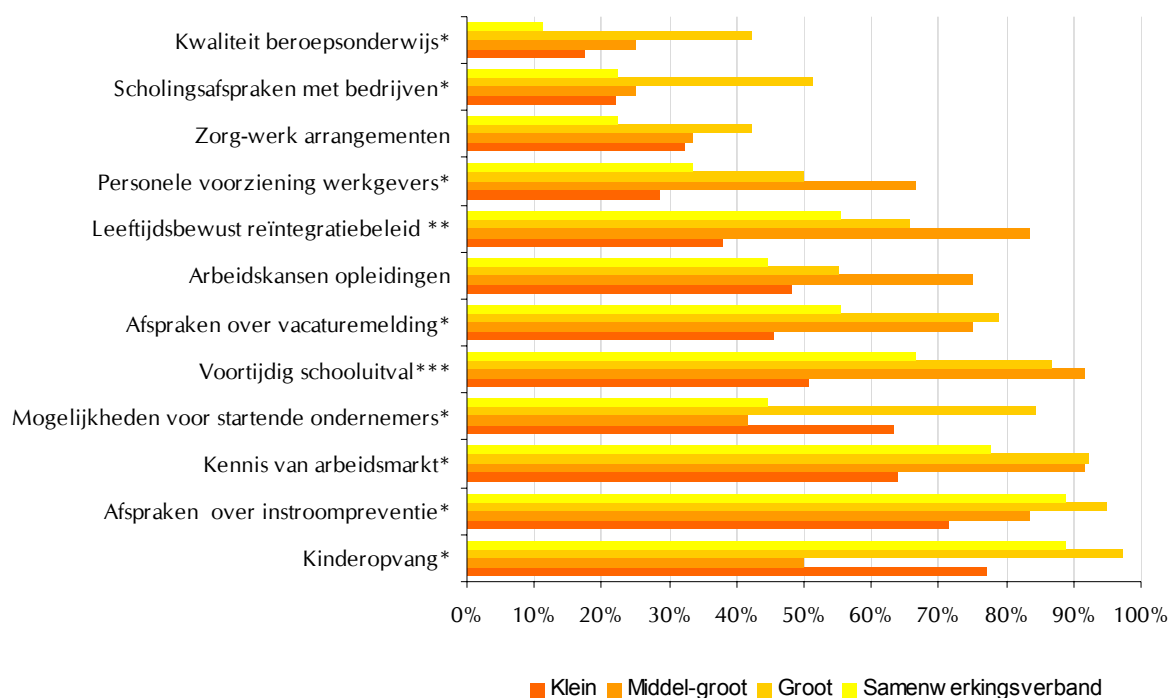
4.4.2 Interne samenwerking en grootteklasse

Reikwijdte

De vraag die centraal staat in deze paragraaf is of schaalgrootte van belang is voor de mate van interne samenwerking en intensiteit van deze samenwerking. Een eerste indicatie die we hierover kunnen geven is de mate van integraliteit, d.w.z. we kunnen kijken naar het aantal terreinen waarop gemeenten aangeven actief te zijn.

Figuur 4.2 geeft een beeld van de mate van integraal samenwerken voor gemeenten van verschillende grootte en de samenwerkingsverbanden. Het is duidelijk dat de mate van interne samenwerking toeneemt naarmate de omvang van een gemeente groter is. Hierbij valt op dat de toename van de interne samenwerking bij een oplopende gemeentegrootte niet wordt doorgezet in de samenwerkingsverbanden. Dit duidt erop dat deze samenwerkingsverbanden (ISD's en RSD's) beduidend minder integraal samenwerken dan

op basis van de schaalgrootte zou mogen worden verwacht. Met uitzondering van een aantal beleidsterreinen wordt er in de samenwerkingsverbanden minder integraal gewerkt dan in de meeste middelgrote en grote gemeenten. Of dit een effect is van het feit dat veel ISD-en van recente aard zijn en daardoor de blik naar binnen hebben gericht óf een gevolg van de aandacht alleen gericht op de bedrijfsvoering, is op basis van de cijfers niet te zeggen.



Figuur 4.2 Reikwijdte interne samenwerking naar grootte en samenwerking. Kwaliteit beroepsonderwijs $F(3, 141) = 3,35^*$, Scholingsafspraken met bedrijven $F(3, 141) = 3,95^*$, Personele voorziening werkgevers $F(3, 142) = 3,4^*$, Leeftijdsbewust reïntegratiebeleid $F(3,142) = 5,14^{**}$, Afspraken over vacaturemelding $F(3,141) = 4,96^*$, Voortijdig schooluitval $F(3,142) = 7,3^{***}$, Mogelijkheden voor startende ondernemers $F(3,141) = 3,82^*$, Kennis van de arbeidsmarkt $F(3,141) = 4,68^*$, Afspraken over instroompreventie $F(3, 142) = 3,36^*$, Kinderopvang $F(3, 142) = 5,52^*$.

Opmerkelijk is overigens dat bepaalde grootteklassen en samenwerkingsverbanden verschillende waarden hechten aan bepaalde beleidsterreinen. Mogelijkheden voor startende ondernemers is in de grote gemeenten een belangrijker beleidsthema dan in middelgrote en kleine gemeenten. Dit geldt ook voor scholingsafspraken met bedrijven en de kwaliteit van het beroepsonderwijs. Het valt op dat samenwerkingsverbanden relatief weinig integraal beleid voeren op het gebied van de kwaliteit van het beroepsonderwijs.

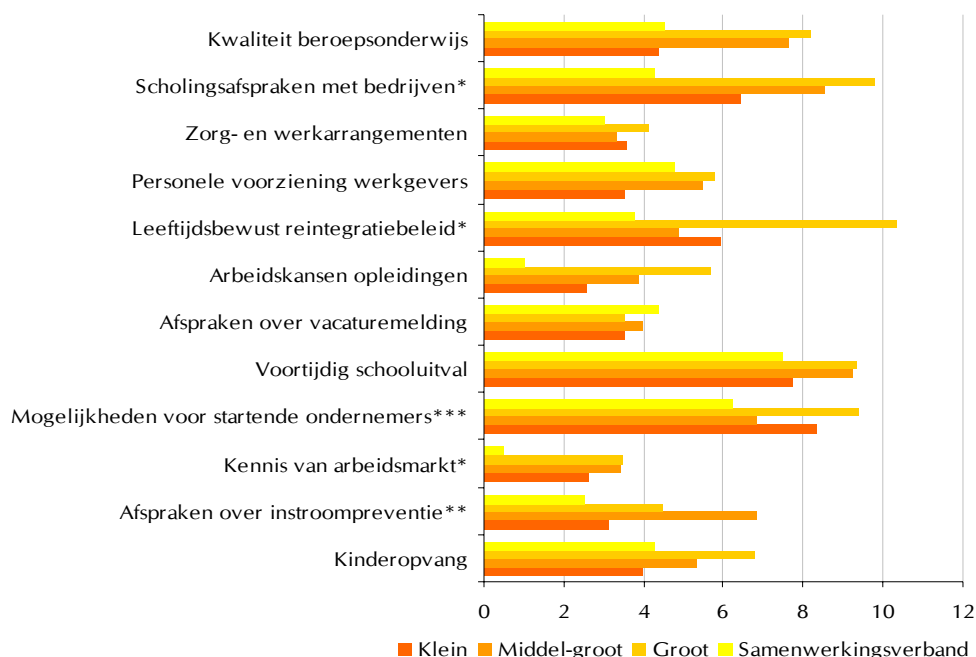
Een andere manier om de gegevens te presenteren is het gemiddeld aantal thema's waarop gemeenten actief zijn af te zetten tegen de grootteklasse van de gemeente. Ook hier blijkt overduidelijk dat naarmate de schaal van gemeenten groter wordt, het aantal terreinen waarop men actief is eveneens in omvang toeneemt.

Tabel 4.4, Gemiddeld aantal thema's waarop gemeenten actief zijn.

Gemeente grootte	2004 (n = 176)	2005 (n = 142)
< 10.000	4	4,3
10.000-25.000	5,5	5,3
25.000-50.000	6,3	6,8
50.000-100.000	6,7	7,6
100.000-200.000	8,5	8,6
> 200.000	8,8	11

Intensiteit

De vraag of een gemeente actief of niet actief op een bepaald beleidsterrein is zegt weinig over de intensiteit waarmee men actief is. Anders gezegd, we zouden niet alleen willen weten óf men actief is, maar ook hoe concreet men bezig is. Om dat in beeld te brengen hebben wij per beleidsterrein gevraagd hoe men omgaat met doelen, instrumenten, middelen en resultaten. Hieruit is een intensiteitscore ontwikkeld



Figuur 4.3. Intensiteit van de interne samenwerking per thema naar grootte en samenwerking (1-15). Scholingsafspraken met bedrijven, $F(3, 82)=3.91^*$, Leeftijdsbewust reïntegratiebeleid $F(3,85)= 3.96^*$, Mogelijkheden voor startende ondernemers, $F(3,83)= 9.38^{***}$, Kennis van arbeidsmarkt, $F(3,82)= 3.5^*$, Afspraken over instroompreventie, $F(3,83)= 5.38^{**}$.

In de figuur 4.3 kijken we naar de beleidsthema's en de intensiteit waarmee gemeenten doelen, instrumenten, middelen en resultaten vaststellen. De eerder gevonden verschillen in schaalgrootte blijven overeind en op de meeste beleidsterreinen blijkt de intensiteit van de integrale samenwerking toe te nemen naarmate de gemeente groter wordt. Significante positieve relaties tussen schaalgrootte en integraliteit doen zich echter alleen voor bij de kennis van de arbeidsmarkt, de mogelijkheden voor startende ondernemers, de afspraken

over de vacaturemelding, afspraken over instroompreventie en scholingsafspraken met bedrijven.

Het belang dat wordt gehecht aan de intensiteit van de integrale samenwerking op bepaalde beleidsterreinen verschilt soms per grootteklasse. Zo lijken middelgrote gemeenten afspraken over instroompreventie een belangrijk terrein voor intensieve integrale samenwerking te vinden, terwijl grote gemeenten leeftijdsbewust reïntegratiebeleid duidelijk belangrijker vinden dan andere gemeenten. Samenwerkende gemeenten werken minder intensief samen op het gebied van integraal beleid andere gemeenten. Op de meeste beleidsterreinen is dit zelfs minder dan de kleine gemeenten. Beleidsthema's waarop samenwerkingsverbanden beduidend minder actief zijn dan andere individuele gemeenten zijn kennis van arbeidsmarkt en de arbeidskansen van opleidingen.

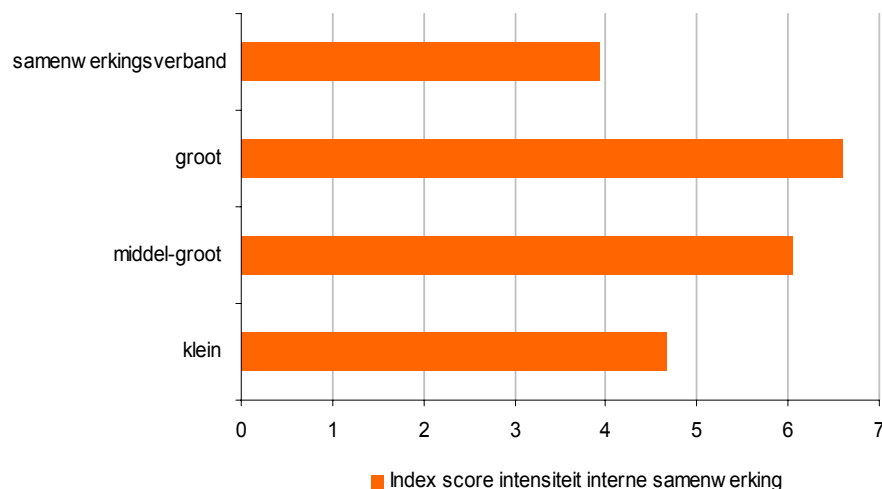
Het belang van de verschillende aspecten van interne samenwerking wordt in tabel 4.5 weergegeven door middel van een indexcijfer. Ook hier blijkt dat de intensiteit waarmee gemeenten met aanpalende beleidsterreinen omgaat, toeneemt met de schaalgrootte, maar lager is in de samenwerkingsverbanden. Deze verschillen tussen de verschillende grootteklassen en samenwerkingsverbanden zijn voor alle aspecten significant. De verschillen zijn opmerkelijk groot, samenwerkingsverbanden blijken zelfs minder integraal te werken op alle beleidsaspecten dan kleine gemeenten.

Tabel 4.5, Integraliteitsintensiteit per beleidsaspect van integrale samenwerking. (n = 84)

Integraliteitsintensiteit per beleidsaspect (score min. 1- max. 15):	Gemeente grootte				
	Totaal	klein	middel-groot	groot	samenwerkingsverbanden
Zijn er finaledoelen geformuleerd per beleidsthema $F(3,79) = 2.75^*$	8,3	7,1	8,6	10,0	6,3
Heeft de dienst beleidsinstrumenten genoemd per beleidsthema $F(3,81) = 6.65^{***}$	7,1	5,7	9,2	8,8	4,2
Heeft de dienst middelen vrijgemaakt per beleidsthema $F(3,80) = 4.46^{**}$	9,6	8,4	9,8	11,6	6,9
Worden door de dienst resultaten vastgesteld per beleidsthema $F(3,80) = 3.38^*$	7,5	6,5	6,6	9,6	5,1

Overall score

Als de intensiteit van de interne samenwerking op de verschillende thema's wordt samengenomen en gemiddeld, dan ontstaat er een totaalbeeld van de intensiteit van het integraal werken. Dit cijfer wordt in figuur 4.4 uitgezet voor de verschillende schaalgroottes en samenwerkingsverbanden. Ook blijkt uit dit figuur dat de intensiteit van de interne samenwerking toeneemt naarmate de schaalgrootte oploopt en weer opvallend laag is in het geval van de intergemeentelijke sociale diensten.

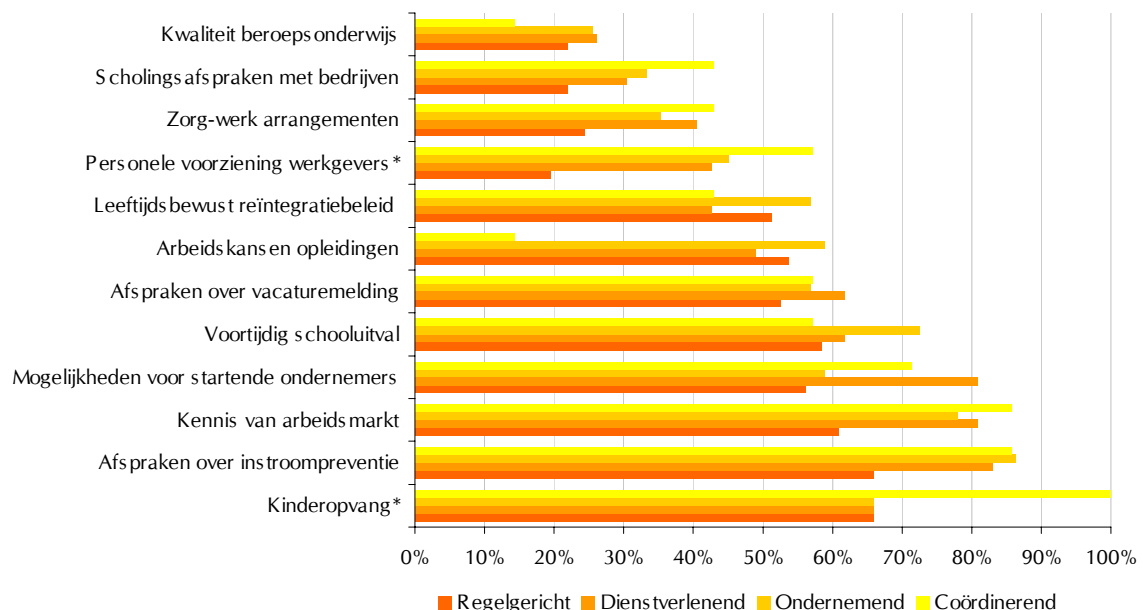


Figuur 4.4, Overall intensiteit interne samenwerking (1-10) naar grootte en samenwerkingsverband. $n=65$, $F(3,62)=3,27^*$.

4.4.3 Interne samenwerking en profielen

Reikwijdte

Als de aanpassingen op de verschillende beleidsthema's uitgezet worden tegen de profielen van gemeenten, dan blijkt dat de mate van interne samenwerking verschilt per profiel. De profielen vertonen, op een enkel beleidsterrein na, een stijgende lijn naarmate de profielen een bredere beleidsfocus hebben. Een uitzondering hierop vormt het coördinerende profiel, maar de uitkomst hier kan verklaard worden door het geringe aantal waarnemingen.



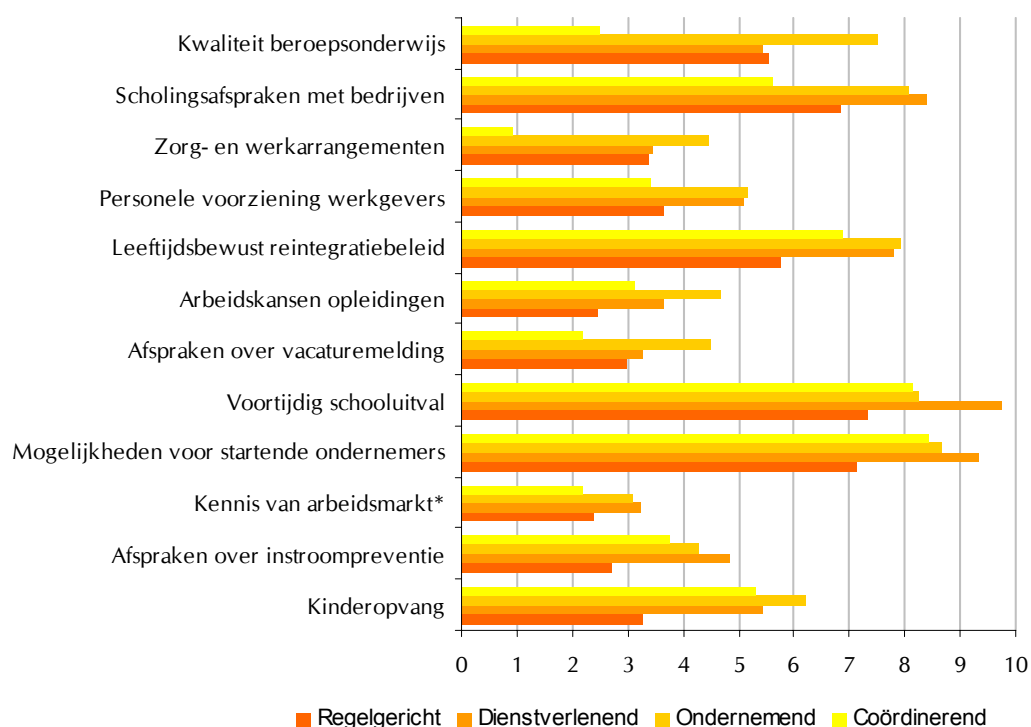
Figuur 4.5, Reikwijdte interne samenwerking per profiel. Personele voorziening werkgevers $F(3,142)=2,94^*$, Kinderopvang $F(3,142)=4,52^*$.

Een vergelijking van de integrale samenwerking per profiel met de in de vorige paragraaf beschreven resultaten naar grootteklasse leert dat de verschillen tussen de twee indelingen liggen bij het belang dat de verschillende gemeenten leggen bij de beleidsterreinen. De profielen tonen weinig verschillen ten aanzien van de beleidsterreinen. Op basis van de analyse van de grootteklassen valt op dat het belang van de beleidsterreinen voor deze

indeling een stuk meer varieert. Het onderscheid tussen profielen is dus minder wezenlijk dan het onderscheid tussen gemeente grootte en samenwerkingsverbanden.

Intensiteit

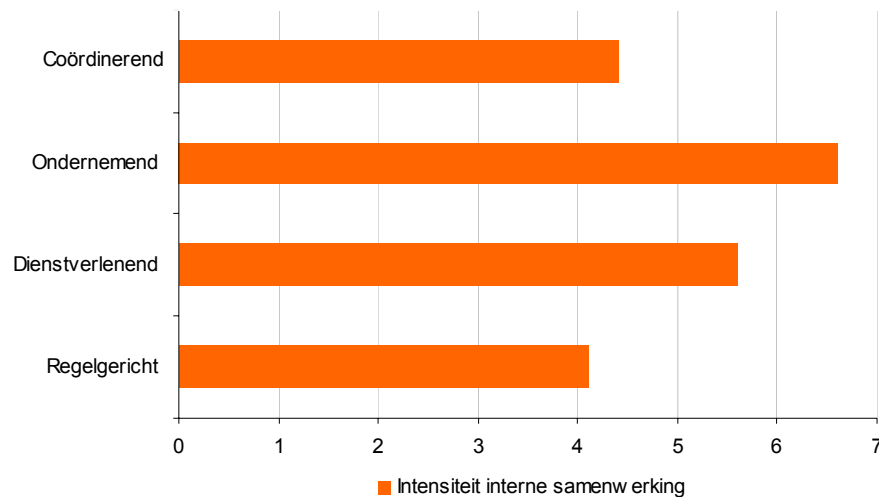
Figuur 4.6 toont de intensiteit waarmee de verschillende profielen intern samenwerken op de diverse thema's. Hieruit valt af te leiden dat in brede zin de intensiteit oploopt bij gemeenten met een bredere beleidsfocus, echter dit gaat niet op in het geval van het coördinerend profiel. Tevens duiden de verschillen tussen de profielen niet op significante verschillende scores voor de profielen, slechts op een enkel thema is er sprake van een significant verschillende intensiteit. Uit de analyse van de intensiteit van de interne samenwerking komt dus ook naar voren dat de verschillen tussen de profielen op dit vlak niet groot zijn.



Figuur 4.6 Intensiteit van de interne samenwerking naar profielen (1-15). Kennis van arbeidsmarkt $F(3,82) = 2.99^*$

Overall score

Het profiel dat de gemeenten naar het oordeel van de respondent heeft en de intensiteit van de interne samenwerking wordt in figuur 4.7 naast elkaar gezet. De intensiteit wordt weergegeven door een overall cijfer dat de intensiteit van de samenwerking op alle 12 thema's middelt.



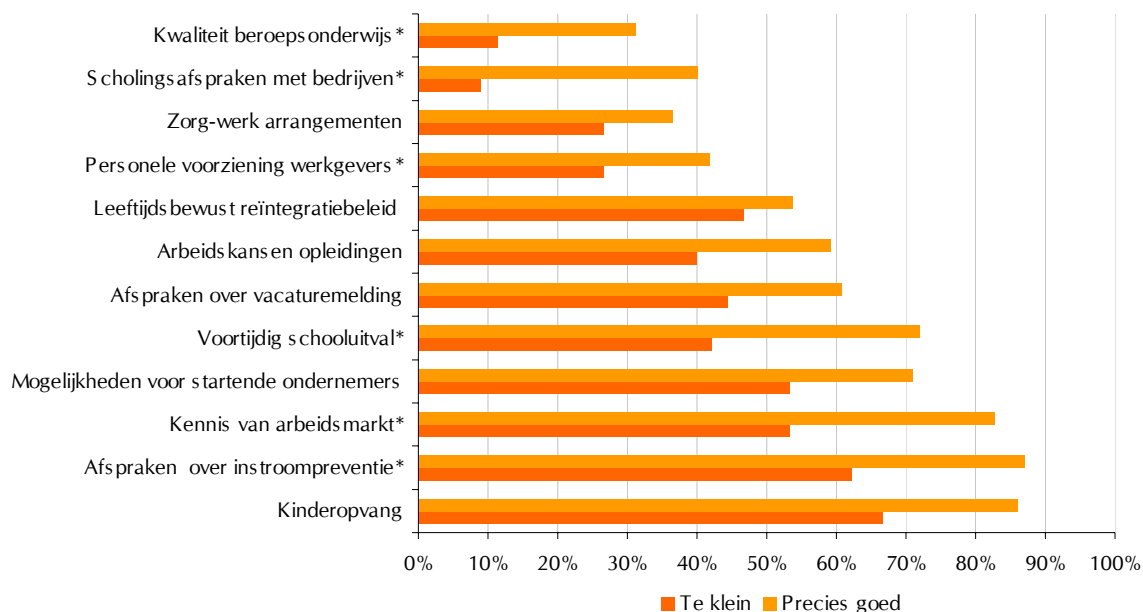
Figuur 4.7, Overall intensiteit score interne samenwerking (1-10)naar profiel. $F(3,62) = 3.29^*$

De mate van interne samenwerking lijkt verband te houden met het beleidsprofiel van de gemeenten. Naarmate gemeenten een profiel hanteren dat een bredere beleidsfocus heeft, neemt de interne samenwerking toe. Alleen het coördinerend profiel lijkt hierop een uitzondering te vormen, hetgeen verklaard kan worden door het geringe aantal waarnemingen. De verschillen tussen de profielen 'regelgericht' en 'ondernemend' zijn de enige profielen die significant van elkaar verschillen qua intensiteit van de interne samenwerking.

4.4.4 Interne samenwerking en schaalknelpunten

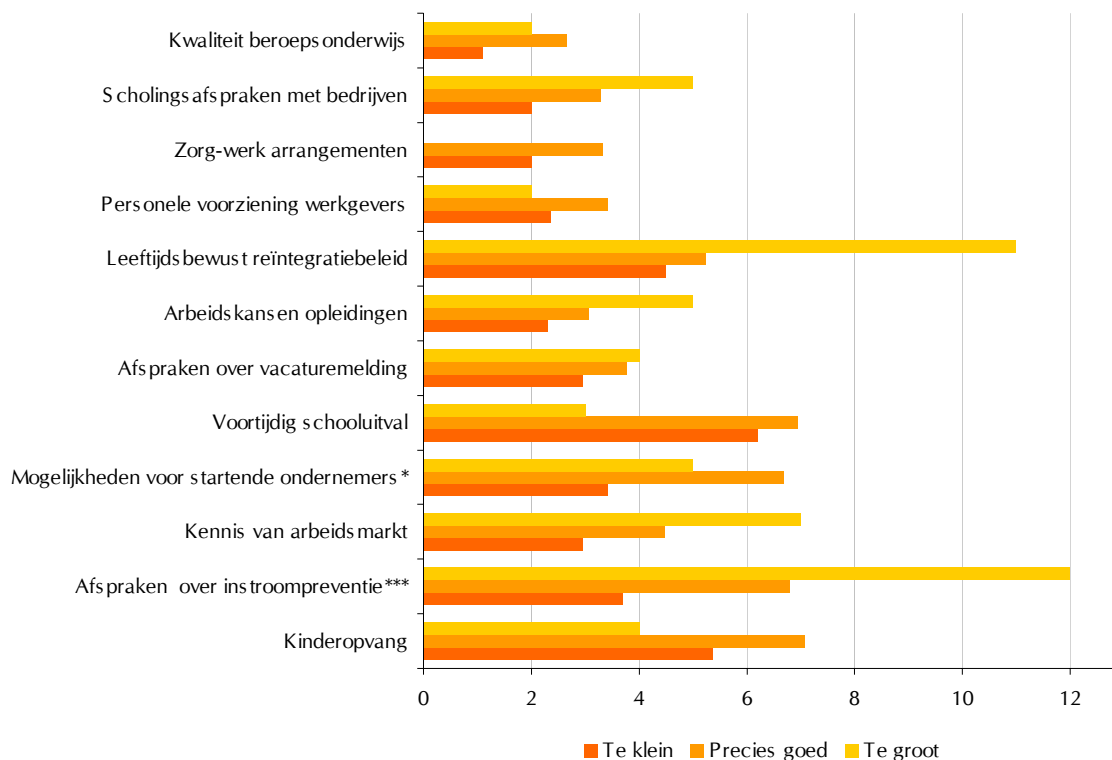
Reikwijdte

Heeft de mate waarin gemeenten knelpunten in de eigen schaalomvang ervaren invloed op de mate van interne samenwerking? In figuur 4.8 is de mate van integrale samenwerking afgezet tegen het totaal oordeel over de eigen schaalgrootte. De categorie 'te groot' is niet opgenomen omdat dit slechts 1 gemeente betreft. Het beeld dat uit de grafiek naar voren komt is dat naarmate de gemeente de eigen schaalomvang als adequaat ervaart, er tevens op meer terreinen afstemming wordt gezocht. Andersom geldt dat gemeenten die de eigen schaal als 'te klein' beoordelen, ook minder toekomen aan afstemming met andere beleidsterreinen.



Figuur 4.8, Reikwijdte interne samenwerking naar schaalknelpunten. Voortijdig schooluitval $F(2,136)=6.50^{***}$, Kennis van de arbeidsmarkt $F(2,136)=7.52^{***}$, Personele voorzieningen $F(2,136)=1.82^*$, Kinderopvang $F(2,136)=3.78^*$, Kwaliteit beroeps onderwijs $F(2,135)=3.42^{**}$, Afspraken over instroompreventie $F(2,136)=6.21^{***}$, Scholingsafspraken met bedrijven $F(2,137)=8.00^{***}$.

Figuur 4.9 laat tevens zien dat er een verband is tussen de intensiteit van de interne samenwerking en hoe de eigen schaal ervaren wordt. Gemeenten die meer intern samenwerken, ervaren de eigen schaal vaker als precies goed²⁶.

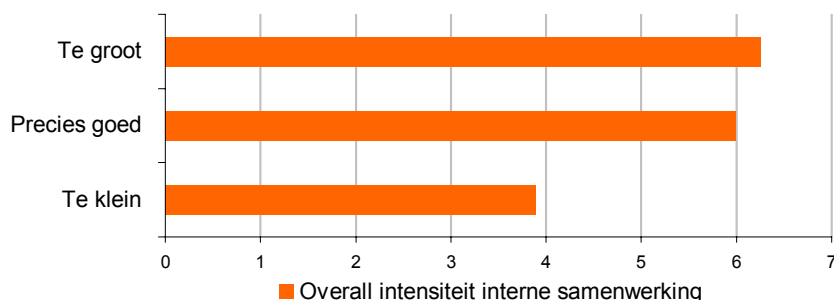


²⁶ Een gemeente die zichzelf al te klein beoordeeld is gemiddeld 27.552 (SD=21.537, n=46) inwoners groot. Een gemeente die zichzelf als precies goed beoordeeld is gemiddeld 72.979 (SD=109.069, n=93). Het verschil tussen de twee groepen is significant ($F(2, 137)=4.125^*$). Zoals aan de standaarddeviatie te zien is, is er sprake van een enorme spreiding.

Figuur 4.9. Intensiteit interne samenwerking naar schaalknelpunten (1-15). Mogelijkheden voor startende ondernemers $F(2,78)=5.83^*$, Afspraken over instroompreventie $F(2,79)=8.88^{***}$.

Overall score

Er blijkt een verband te bestaan tussen de beoordeling van de eigen schaal en mate van integrale samenwerking: naarmate men de eigen schaal als te klein beoordeeld lijkt men (tevens) minder intern samen te werken.



Figuur 4.10. Overall intensiteit index interne samenwerking(1-10) naar schaalknelpunten. $F(2,60)=4.28^*$

Tussen de diverse integrale beleidsthema's blijken overigens wel verschillen te bestaan. Op alle beleidsterreinen geldt dat de beoordeling van de eigen schaal positief samenhangt met een hogere mate van interne samenwerking, met uitzondering van een goede klantdienstverlening en de effectiviteit van de eigen organisatie. De totale beoordeling van de eigen schaal, een goede beleidsbepaling, een efficiënte organisatie, en goede regiefunctie en financiële stabiliteit hebben een significant positief verband met de mate van integrale samenwerking. Schaalknelpunten die worden ervaren op het terrein van de klantdienstverlening en de effectiviteit van de organisatie hebben geen relatie met de mate van interne samenwerking.

4.5 Conclusie

In dit hoofdstuk is getracht een antwoord te krijgen op de vraag of schaalgrootte een rol speelt bij de mate van externe samenwerking die sociale diensten uitvoeren. De voornaamste bevinding uit dit hoofdstuk is dat schaalgrootte inderdaad van invloed is op integrale samenwerking. Naarmate de gemeente groter zijn blijken ze bij de uitvoering van werk- en bijstandstaken meer afstemming te zoeken met andere beleidsterreinen. Intergemeentelijke sociale diensten, die ook op een middelgrote tot grote schaal werkzaam zijn, blijken minder integraal te werken dan op basis van hun schaal mag worden verwacht.

Voor de beleidsprofielen die gemeenten hanteren geldt dat dienstverlenende en ondernemende gemeenten meer integraal beleid voeren. De verschillen tussen de profielen zijn echter gering en minder afgetekend dan de verschillen in integraliteit tussen de verschillende grootteklassen.

De beoordeling van de eigen schaal in termen van 'te groot, precies goed of te klein' vertoont een verband met de mate van interne samenwerking in die zin dat de eigen schaalomvang beter wordt gewaardeerd naarmate er meer intern wordt samengewerkt. Andersom geldt natuurlijk ook: naarmate gemeenten meer aangeven te klein te zijn, stemmen ze het beleid ten aanzien van de Wwb minder af met andere beleidsterreinen. Het

is niet precies te zeggen of gemeenten met een grotere schaal nu automatisch meer intern samenwerken dan kleinere gemeenten. Gezien de grote spreiding van de antwoorden krijgen wij de indruk dat meer of minder interne samenwerking een beleidsmatige keuze is van gemeenten.

5 Intergemeentelijke samenwerking

5.1 Inleiding

Intergemeentelijke samenwerking lijkt een logische vorm van schaalvergroting. Een grotere schaal voor de uitvoering van beleid op het terrein van Werk en Inkomen wordt bereikt door een aantal gemeenten op dit beleidsterrein te laten samenwerken. In tegenstelling tot integraal beleid, samenwerking binnen gemeenten, en externe samenwerking vindt er bij intergemeentelijke samenwerking niet noodzakelijkerwijs verbreding plaats naar andere beleidsterreinen. De verkregen schaalgrootte is gefocust op werk en Inkomen.

De intergemeentelijke samenwerking in dit hoofdstuk betreft de keuze voor een intergemeentelijke sociale dienst. Daarnaast is het ook mogelijk om intergemeentelijke samenwerking via gemeentelijke herindeling te bereiken. De consequenties van een gemeentelijke herindeling zijn echter veel groter dan de oprichting van een intergemeentelijke sociale dienst. De onderliggende logica is echter wel dezelfde: namelijk het verhogen van de kwaliteit van de dienstverlening, het verminderen van de personele kwetsbaarheid en het efficiënter uitvoeren van beleid.

5.2 Landelijke gegevens

Intergemeentelijke samenwerking kent een grote vlucht. In tabel 5.1 zijn de objectieve cijfers weergegeven. Wij zien dat tussen 2004 en 2006 het aantal gemeenten met 18 is afgenomen, het aantal individuele budgetverantwoordelijke gemeenten is in dezelfde periode met 56 gedaald en er zijn 9 IGSD's (samenwerkingsverbanden met ongedeeld WWB budget) bijgekomen, waarmee deze in twee jaar meer dan zijn verdubbeld. In termen van schaalvergroting betekent dit het aantal individuele budgetverantwoordelijke gemeenten met 12,5 % is afgenomen.

Tabel 5.1, Ontwikkeling van aantal gemeenten en samenwerkingsverbanden.

	2004	2005	2006
Totaal aantal gemeenten	476	467	458
Individuele, budgetverantwoordelijke, gemeenten	454	411	398
Samenwerkingsverbanden met ongedeeld WWB budget (IGSD)	7	11	16

De onderstaande tabel 5.2 geeft een overzicht van de mogelijke organisatievormen van intergemeentelijke samenwerking. Bij het opzetten van een intergemeentelijk bestuursorgaan wordt een nieuwe organisatie, een gemeenschappelijke regeling opgezet, waar alle betrokken gemeenten taken en bevoegdheden aan overdragen.

Tabel 5.2. Organisatievormen van intergemeentelijke samenwerking.²⁷

Organisatievorm	Mogelijke juridische vorm(en)
Opzetten van intergemeentelijk bestuursorgaan	Gemeenschappelijke regeling met een openbaar lichaam Gemeenschappelijk regeling met een gemeenschappelijk orgaan
Publieke uitbesteding van taken en bevoegdheden	Gemeenschappelijke regeling met een centrumgemeentenconstructie Contract (eventueel aangevuld met mandaat) voor de uitvoering van publiekrechtelijke bevoegdheden
Een gezamenlijke uitvoeringsorganisatie	Bestuursovereenkomst
Samenwerking op ad-hoc basis	Bestuursovereenkomst

In de zwaarste vorm krijgt het openbaar lichaam het budget toegewezen voor het I-deel en het W-deel, in plaats van de deelnemende gemeenten. De staatssecretaris heeft echter laten weten deze laatste constructie te willen veranderen. Ook in een 'openbaar lichaam zwaar' zullen de gemeenten dan het budget krijgen toegewezen, die dit vervolgens overdragen aan de IGSD.²⁸

Bij de uitbesteding aan een andere gemeente neemt de centrumgemeente of de uitvoerende gemeente taken en bevoegdheden over van andere gemeenten. Daarmee zijn de gemeenten niet meer gelijkwaardig zoals het geval is bij het intergemeentelijke bestuursorgaan. Deze vorm kan wel snel worden opgezet.

Een nog lichtere vorm van samenwerking is een gezamenlijke uitvoeringsorganisatie. Hierbij dragen de gemeenten geen taken en bevoegdheden over, maar leggen de deelnemende gemeenten in een bestuursovereenkomst vast in welke activiteiten ze samenwerken. Ze behouden hun autonomie, omdat ze geen taken en bevoegdheden overdragen.

Tenslotte kunnen gemeenten ook op ad-hoc basis samenwerken. In feite wordt hier geen schaalgrootte gerealiseerd. Een voorbeeld is het (tijdelijk) inhuren van personeel uit een andere gemeente.

Tabel 5.3. Juridische status samenwerkingsverbanden. Bron: Eigen berekening op basis van gegevens van Stimulansz.

Juridische status samenwerkingsverbanden						
	1.1.2004		1.1.2005		1.10.2005	
	Aantal gem.	Aantal Smv	Aantal gem.	Aantal Smv	Aantal gem.	Aantal Smv
WGR openbaar lichaam zwaar	29	7	52	11	70	18
WGR openbaar lichaam licht	2	1	19	5	54	15
WGR-centrumgemeente constructie	2	1	2	1	9	4
WGR gemeenschappelijk orgaan	11	4	11	4	12	4
Bestuursovereenkomst	19	6	43	14	65	24

In oktober 2005 waren er 210 gemeenten georganiseerd in 65 samenwerkingsverbanden tegen 63 gemeenten in 19 samenwerkingsverbanden in januari 2004. Het valt op dat de gemiddelde omvang van het aantal gemeenten per samenwerkingsverband vrijwel gelijk

²⁷ Stimulansz, Samenwerken tussen gemeenten op het terrein van sociale zekerheid. Vormen, mogelijkheden en beperkingen, Den Haag, 2002

²⁸ Brief staatssecretaris Van Hoof d.d. 23 maart 2006

blijft, respectievelijk een gemiddelde omvang van 3,4 gemeenten per samenwerkingsverband in 2004 en 3,5 in 2005.

Als we kijken naar de juridische status van de samenwerkingsverbanden dan valt op dat 'WGR openbaar lichaam zwaar' het meeste voorkomt en dat het grootste aantal gemeenten deze vorm heeft gekozen. Wij beschouwen hier de 'bestuursovereenkomst' als een hele lichte vorm van samenwerking, namelijk een uitbesteding van de ene gemeente aan de andere. WGR-constructies beschouwen wij als een zwaardere vorm van samenwerking omdat hiervoor een aparte rechtspersoon is opgericht. Het feit dat juist deze vorm het meest voorkomt heeft ermee te maken dat gemeenten alleen een ongedeeld budget konden krijgen voor een IGSD als zij voor de zwaarste vorm van samenwerking kozen. Een ongedeeld budget was aantrekkelijk omdat dit voor een aantal gevallen gunstiger uitpakte in het toegewezen budget, maar ook omdat de IGSD hiermee minder afhankelijk werd van de deelnemende gemeenten, waarmee anders 'onderhandeld' zou moeten worden over het doorsluizen van het budget.

De trend naar samenwerking tussen gemeenten gaat nog steeds door, zoals tabel 5.4 laat zien. Waren er op 1 januari 2004 23 formele samenwerkingsverbanden met 72 gemeenten. Ruim anderhalf jaar later zijn dit al 41 samenwerkingsverbanden met 135 gemeenten; bijna een verdubbeling. Tegelijkertijd is het aantal gemeenten dat zich oriënteert op samenwerking afgenomen. Een indicatie dat de groei van het aantal samenwerkingsverbanden snel afneemt.

Tabel 5.4. Oriëntatie op Stimuleringsregeling 'Samenwerken Abw'. Bron: Ministerie van Szw/Stimulansz.

	1.1.2004		1.1.2005		1.10.2005	
	Aantal gem.	Aantal Smv	Aantal gem.	Aantal Smv	Aantal gem.	Aantal Smv
Oriënteren op samenwerken	83	22	9	3	10	3
Aanvraag indienen fase 1	31	12	131	44	64	18
Actief zijn mbt samenwerken	4	1	31	10	17	4
Aanvraag indienen Fase 2	25	6	41	11	107	36
Formeel samenwerken	72	23	106	31	135	41

5.3 Meting van Intergemeentelijke samenwerking

Voor de meting van intergemeentelijke samenwerking zijn aan individuele gemeenten (en samenwerkingsverbanden) vragen gesteld met betrekking tot dit onderwerp. In onderstaande tekstbox is te zien waarnaar gevraagd is.

Tabel 5.5, Het meten van intergemeentelijke samenwerking

Het meten van Intergemeentelijke samenwerking
Om te beginnen zijn een 12-tal inhoudelijke thema's benoemd die relevant zijn dan wel raakvlakken hebben met de activiteiten op het terrein van werk en bijstand. Deze zijn:
<ul style="list-style-type: none"> Ketenafspraken UWV en CWI Handhaving Reïntegratiebeleid Uit- en aanbestedingsbeleid Oplossen knelpunten regionale arbeidsmarkt Problematiek voortijdig schoolverlaten Bijzondere Bijstand Personele aangelegenheden Uitkeringsadministratie Verhaal en terugvordering Juridisch beleid (bezwaar en beroep) Werkgeversbenadering
Vervolgens is aan de respondenten gevraagd bij elk thema aan te geven welke vorm van samenwerking op dit thema bestaat. Men kon kiezen uit:
<ul style="list-style-type: none"> - Geen samenwerking - Taak is gemandateerd aan centrumgemeente - Als centrumgemeenten neem ik deze taak waar - Samenwerking in beleidsontwikkeling, niet in uitvoering - Samenwerking in uitvoering niet in beleidsontwikkeling - Samenwerking zowel op beleidsontwikkeling en uitvoering

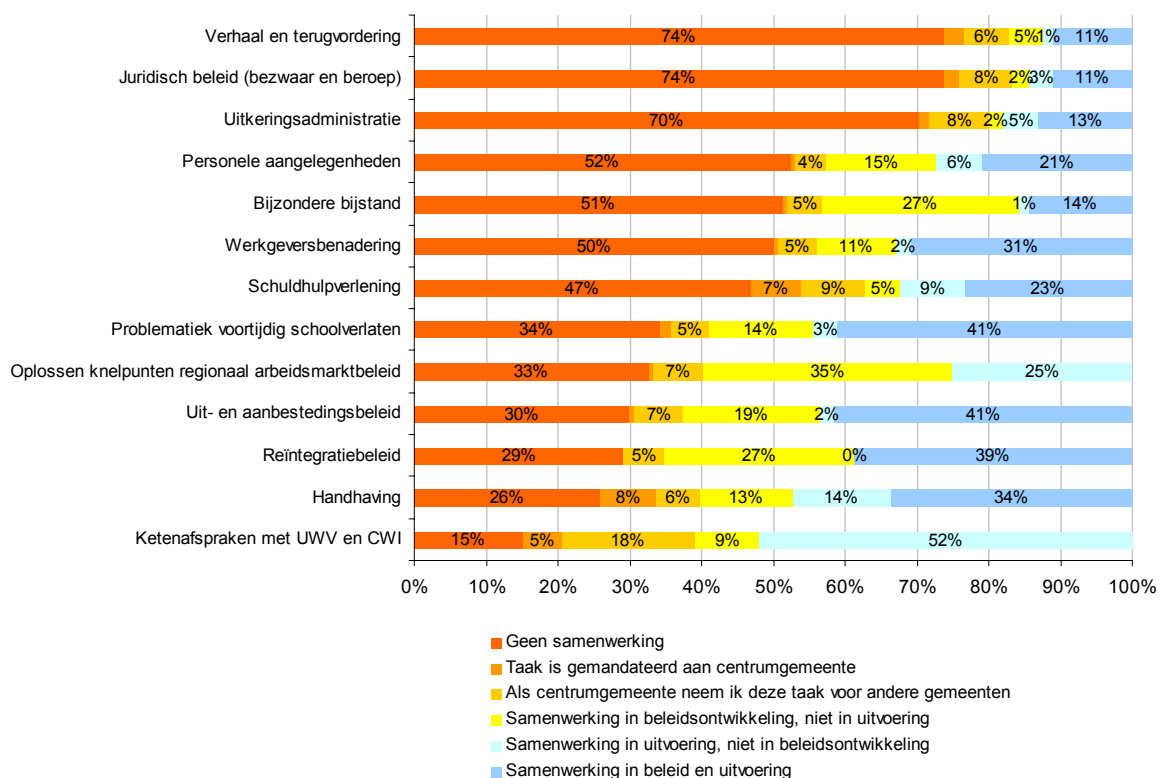
Aan de hand van deze informatie zijn een drietal indicatoren afgeleid:

1. Reikwijdte van intergemeentelijke samenwerking: de reikwijdte betreft de vraag op hoeveel van de aangegeven terreinen gemeenten samenwerken met andere gemeenten. De totale score loopt van minimaal 0 (met geen enkel beleidsterrein wordt rekening gehouden) tot maximaal 12 (met alle terreinen wordt rekening gehouden).
2. Intensiteit van intergemeentelijke samenwerking (intergemeentelijke samenwerkingsintensiteit) de intensiteit betreft de vorm waarin intergemeentelijke samenwerking voorkomt op een bepaald thema. De samenwerkingsvorm varieert van geen samenwerking (lage intensiteit) tot samenwerking zowel op beleidsontwikkeling als – uitvoering (hoogste intensiteit). De intensiteit van de interne samenwerking kan worden uitgedrukt in een indexcijfer dat de intensiteit van de samenwerking per thema weergeeft.
3. De overall score is een kengetal dat een combinatie is van 1. en 2. Hiermee wordt uitgedrukt de combinatie van aantal terreinen en de mate van intensiteit waarin wordt samengewerkt.

5.4 Bevindingen intergemeentelijke samenwerking

5.4.1 Algemeen beeld

In de WWB monitor is gevraagd op welke terreinen gemeenten samenwerken en hoe deze samenwerking gestalte wordt gegeven; centrumgemeente constructie, samenwerking op beleid, op uitvoering of beide.



Figuur 5.1. Reikwijdte en intensiteit van intergemeentelijke samenwerking, per thema.

Figuur 5.1 laat zien dat het meest wordt samengewerkt in de keten met UWV en CWI. Hierbij moet echter wel worden opgemerkt dat de samenwerking in deze keten een bijna onvermijdelijke is, gezien de poortwachterfunctie van het CWI in de Wet SUWI. Ook is opvallend dat gemeenten hier niet samenwerken in de combinatie van beleid en uitvoering.

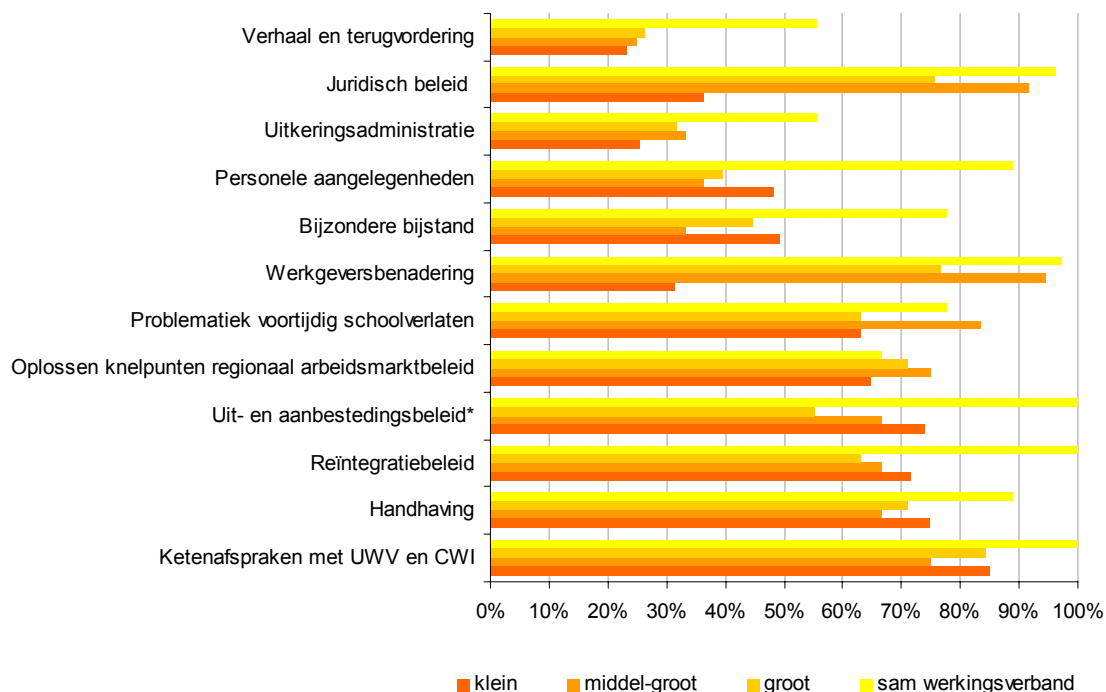
Opvallend is de geringe samenwerking op het terrein van *personele aangelegenheden*. Personele stabiliteit wordt als een van de grootste knelpunten benoemd door de gemeenten (zie figuur 2.2). Verwacht zou dan ook mogen worden dat juist op dit punt veel wordt samengewerkt. Dit blijkt niet het geval. Ook op de terreinen van *uitkeringsadministratie*, *verhaal en terugvordering* en *juridisch beleid* wordt zeer weinig samengewerkt tussen gemeenten. Men zou verwachten dat samenwerking op deze meer formeel-administratieve terreinen gemakkelijker gerealiseerd zou kunnen worden dan samenwerking tussen gemeenten op de andere terreinen die vaak ook nog andere partijen omvatten, zoals arbeidsmarktbeleid en werkgeversbenadering. Ook dit blijkt niet het geval.

Gemeenten werken het meest beleidsmatig samen bij *het oplossen van knelpunten in regionaal arbeidsmarktbeleid*. Op het terrein van *handhaving* wordt het meest samengewerkt in de uitvoering.

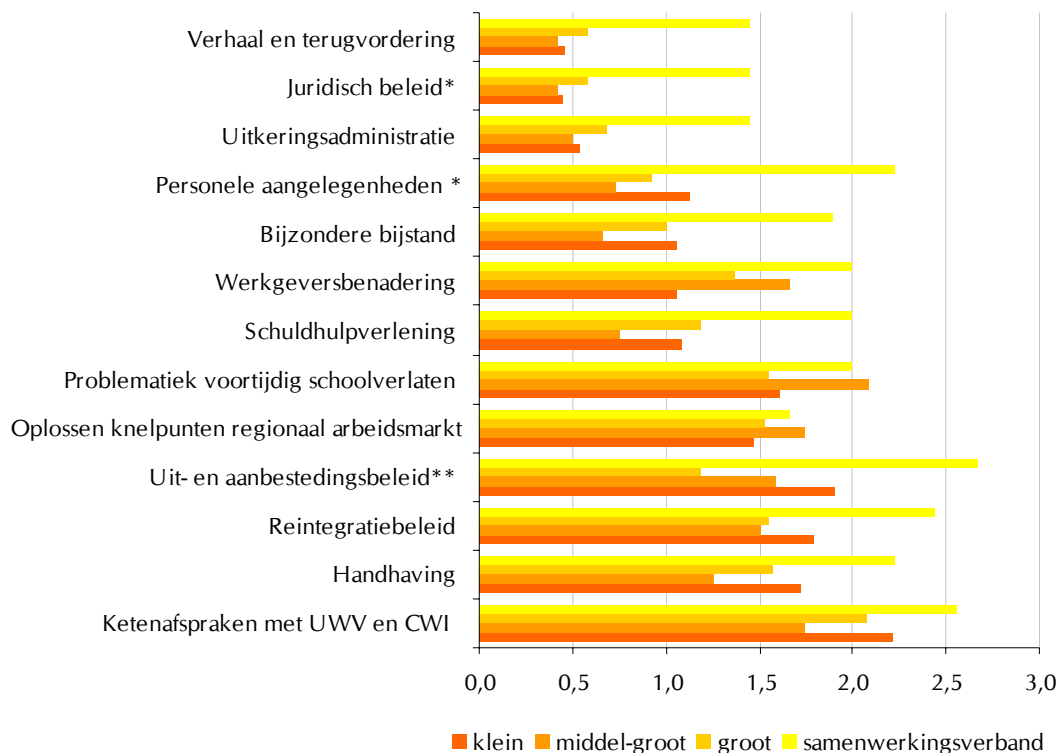
5.4.2 Intergemeentelijke samenwerking en grootteklasse

Algemeen wordt aangenomen dat een kleinere gemeente meer voordelen heeft van schaalvergroting dan een grotere gemeente. Door samen te werken wordt de kwetsbaarheid van een kleine organisatie verminderd, ontstaan er mogelijkheden voor specialisatie van medewerkers en is er een meer efficiënte bedrijfsvoering mogelijk. De uitkomsten van de WWB monitor later echter zien dat er *betrekkelijk weinig verschil is in de intergemeentelijke samenwerking als we kijken naar de omvang van de gemeenten*.

De uitzondering zijn de samenwerkingsverbanden (ISD's, RSD's). Het is niet meer dan vanzelfsprekend dat deze gemeenten in een intergemeentelijke sociale dienst veel samenwerken op terreinen als ketenafspraken met CWI en UWV, reïntegratiebeleid en uit- en aanbestedingsbeleid.



Figuur 5.2, Percentage van het aantal gemeenten dat per thema aangeeft samen te werken met andere gemeenten, reikwijdte per grootteklasse. Uit- en aanbestedingsbeleid $F(3,143) = 2,92^*$



Figuur 5.3, Intensiteit van de samenwerking per thema en grootteklasse. Personele aangelegenheden(schaal 1-3) $F(3,139)=3,12^*$, Uit- en aanbestedingsbeleid $F(3,143)=4,92^*$, Juridisch beleid $F(3,141)=2,84^*$

De intensiteit van de samenwerking wordt mede bepaald door de organisatievorm van de samenwerking die men heeft gekozen. Daarbij loopt het spectrum van geen samenwerking, via bestuursovereenkomst, centrumgemeentenconstructie naar gemeenschappelijke regeling.

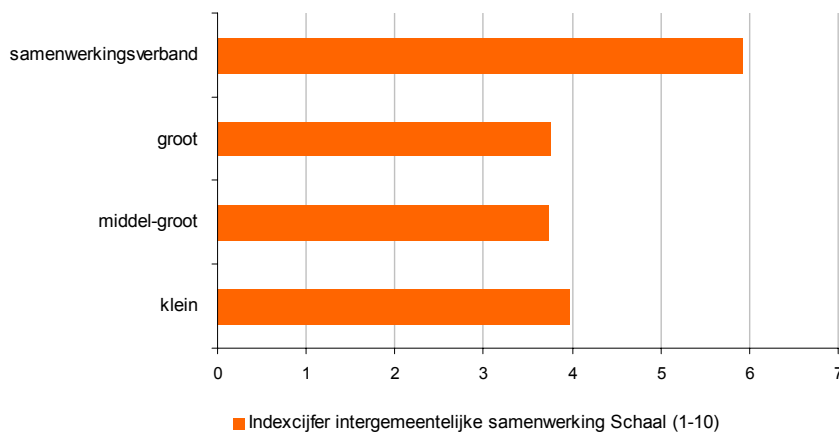
Figuur 5.4 laat zien dat kleine gemeenten een iets hogere intensiteit hebben op een groot aantal terreinen. Alleen bij de *werkgeversbenadering*, *oplossen knelpunten regionaal arbeidsmarktbeleid* en *problematiek voortijdig schoolverlaten* hebben middelgrote gemeenten een hogere intensiteit. Dat samenwerkingsverbanden de hoogste intensiteit hebben per thema is niet meer dan vanzelfsprekend in deze definitie. Het is echter wel opvallend dat dit niet op de meer juridisch-administratieve terreinen is zoals, *juridisch beleid*, *verhaal en terugvordering* en *uitkeringsadministratie*, maar op meer beleidsmatige thema's als *uit- en aanbestedingsbeleid*, *reintegratiebeleid* en *ketenafspraken met UWV en CWI*.

Er is een zeer licht significant verband tussen gemeentegrootte en het aantal thema's waarop men samenwerkt. Het is echter niet duidelijk welke richting dit verband heeft. Wij concluderen dan ook dat de omvang van de gemeente weinig bepalend is voor het aantal thema's waarop men samenwerkt.

Tabel 5.6. Gemiddeld aantal thema's waarmee gemeenten samenwerken

Gemeente grootte	2005 (n = 147)
< 10.000	7,25
10.000-25.000	6,19
25.000-50.000	7,86
50.000-100.000	7,85
100.000-200.000	6,67
> 200.000	2,67
Totaal	7,07

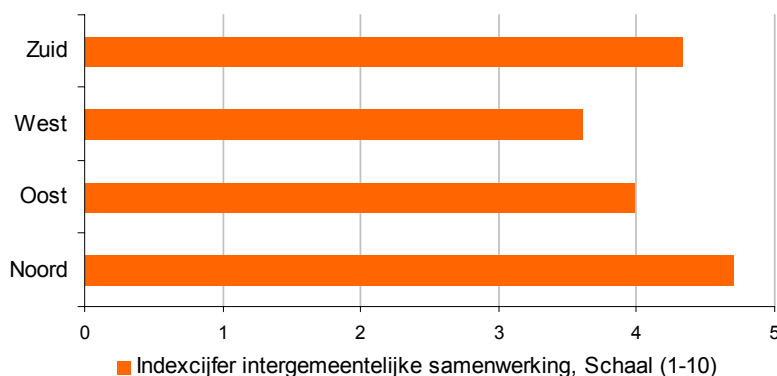
Er is daarnaast gekeken naar het verband tussen de overall index voor samenwerking en gemeentegrootte. Dit levert wel een significant verschil op tussen samenwerkingsverband en de andere klein, middelgrote en grote gemeente. De samenwerkingsverbanden scoren significant hoger op intergemeentelijke samenwerking, dit is niet verrassend aangezien deze gemeenten het verst zijn in de organisatie van de intergemeentelijke samenwerking. Opvallend is wel dat er bijzonder weinig verschil is tussen de grootte van de gemeenten en de overall indexscore.



Figuur 5.4. Overall intensiteit naar grootte. $F(3, 137) = 2,84^*$

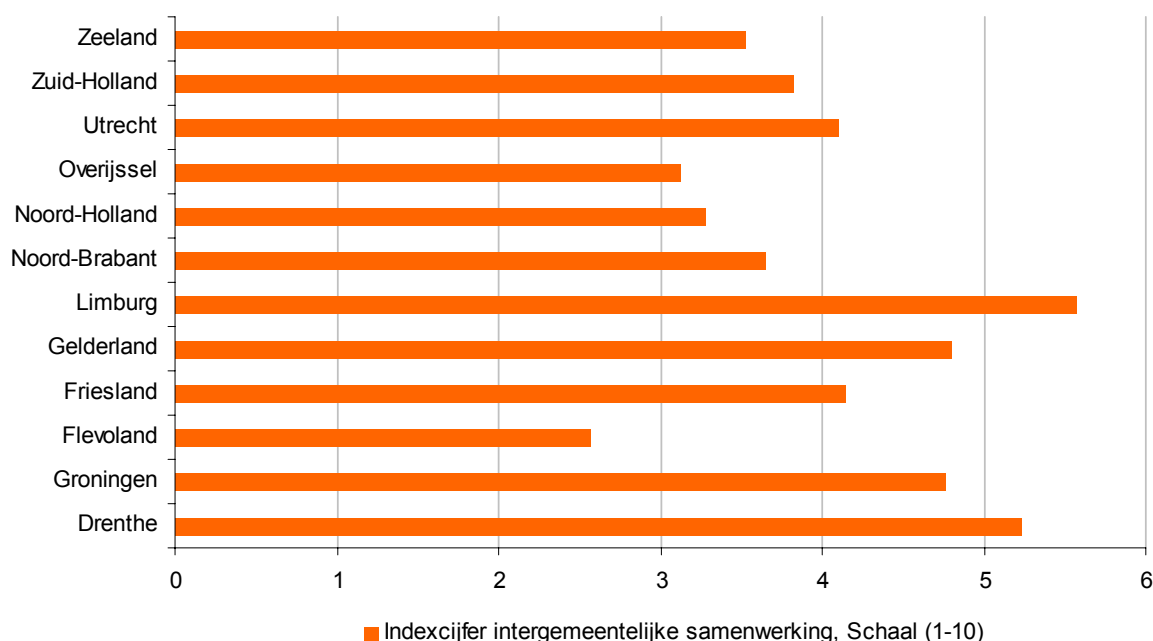
5.4.3 Geografische spreiding intergemeentelijke samenwerking

In deze paragraaf wordt kort in gegaan op de geografische spreiding van de intensiteit van de intergemeentelijke samenwerking binnen Nederland. De figuren 6.6 en 6.7 tonen respectievelijk de spreiding tussen de regio's en de provincies.



Figuur 5.5. Intensiteit intergemeentelijke samenwerking per regio

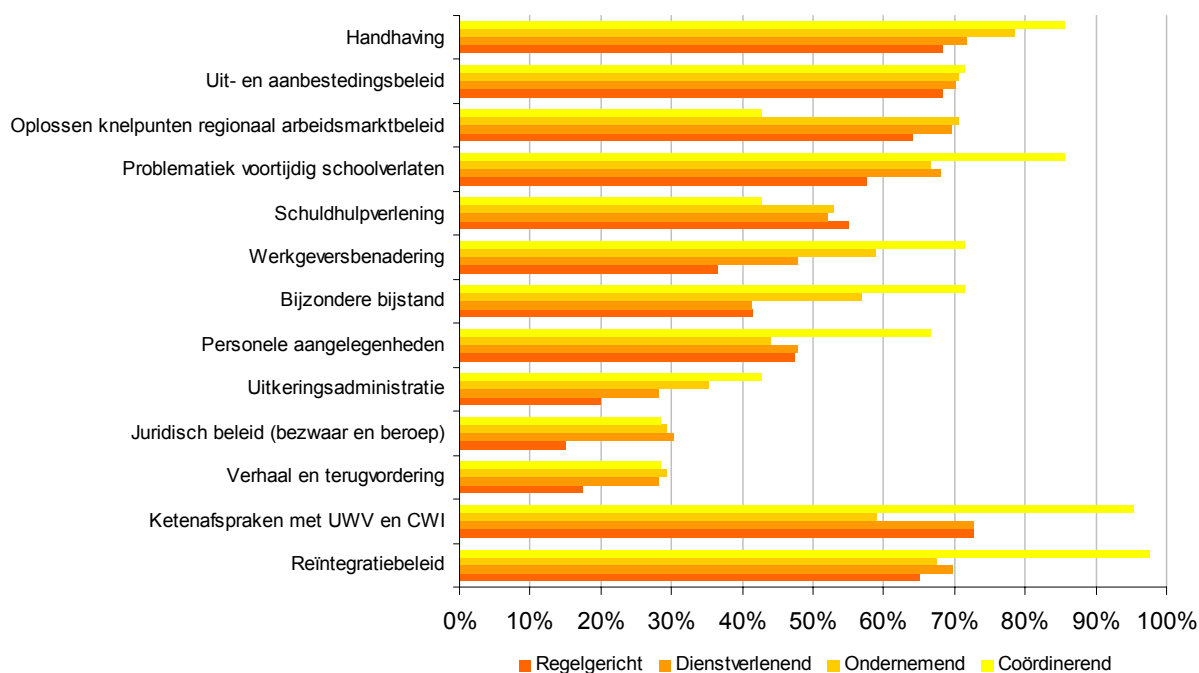
In het Noorden van Nederland wordt het meest samengewerkt, in het Westen van het land het minst. Ook per regio is er slechts een klein verschil in de samenwerking tussen gemeenten. Kijken we per provincie dan valt op dat in Limburg het meest wordt samengewerkt en in Flevoland het minst, waarbij dient te worden opgemerkt dat de provincie Flevoland het minste aantal gemeenten per provincie kent, namelijk 6.



Figuur 5.6. Intensiteit intergemeentelijke samenwerking per provincie

5.4.4 Intergemeentelijke samenwerking en profielen

De omvang van de gemeente blijkt zoals gezegd slechts een uiterst geringe rol te spelen bij de mate en intensiteit van intergemeentelijke samenwerking. In deze paragraaf kijken we of er relaties liggen met de door respondenten aangegeven profielen van gemeenten. Deze indeling van profielen is in paragraaf 3.1. beschreven. De veronderstelling is namelijk dat intergemeentelijke samenwerking niet alleen met de omvang van de gemeente samenhangt, maar ook met de strategische keuzes, het profiel van de sociale dienst, waar de gemeente voor kiest.



Figuur 5.7. Percentage van het aantal gemeenten dat aangeeft samen te werken, per profiel en per thema.

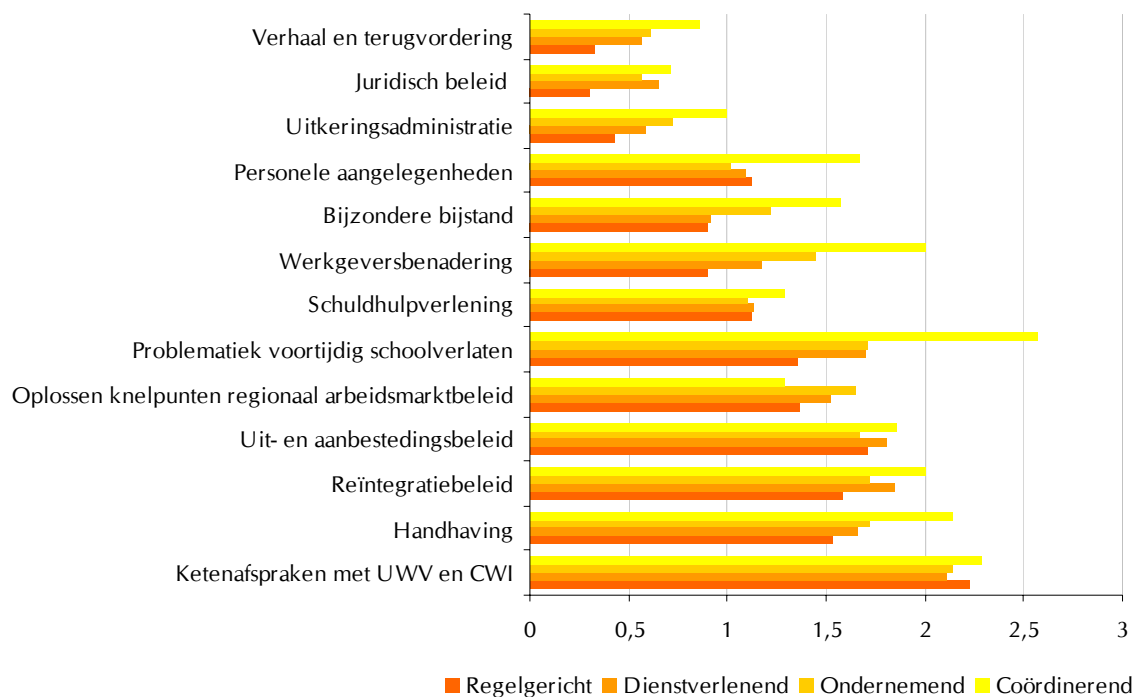
Gemeenten met een regelgericht profiel werken vooral samen met andere gemeenten op terreinen van *reïntegratiebeleid*, *uit- en aanbestedingsbeleid* en *handhaving*.

Ketensamenwerking is een opvallend beleidsaspect waarmee alle individuele gemeenten te maken hebben. Dit kan leiden tot het samenwerken van gemeenten, omdat ketenpartners CWI en UWV een bovengemeentelijke schaal kennen. Samenwerking in de keten met CWI en UWV leidt bij 42% van de gemeenten tot samenwerking met andere gemeenten. Ongeveer 25% van de gemeenten (UWV 22%, CWI 29%) werkt zelfstandig samen met CWI of UWV. Minder dan drie procent van de gemeenten besteedt de samenwerking uit aan een centrumgemeente.

Gemeenten met een coördinerend profiel werken aanzienlijk vaker samen dan gemeenten met andere profielen op de thema's *problematiek voortijdig schoolverlaten*, *werkgeversbenadering*, *bijzondere bijstand* en *ketenafspraken met UWV en CWI*, thema's die bij het profiel passen. Echter ook op meer beheersmatige thema's zoals *handhaving*, *juridisch beleid*, *verhaal en terugvordering* en *uitkeringsadministratie*, thema's die meer bij een regelgericht profiel horen, werken ze vaker samen. Deze cijfers moeten wel voorzichtig geïnterpreteerd worden in verband met het laag aantal waarnemingen van sommige profielen. Ook zijn de gevonden verbanden niet significant.

Gemeenten die zichzelf een ondernemend profiel toeschrijven werken vaker samen op werkgeversbenadering en bijzondere bijstand en opvallend genoeg ook op handhaving, juridisch beleid, verhaal en terugvordering en uitkeringsadministratie.

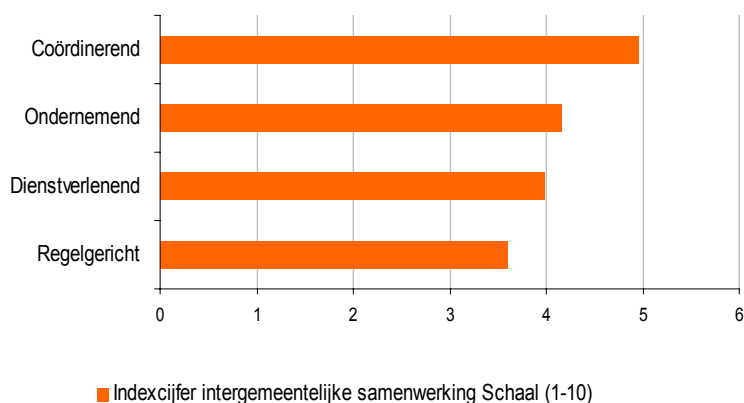
Gemeenten met een regelgericht profiel werken het minst samen op de thema's. Gemeenten met een dienstverlenend profiel nemen een tussenpositie in.



Figuur 5.8 Intensiteit van de intergemeentelijke samenwerking, per thema en profiel (schaal 1-3)

Opvallend is dat ketenafspraken met UWV en CWI bij alle profielen zeer hoog scoort. Uitkeringsadministratie, verhaal en terugvordering en juridisch beleid scoren zeer laag in termen van samenwerking.

Vergelijken we gemeenten in intergemeentelijke samenwerking op basis van de door hen zelf benoemde profielen dan valt op dat de overall samenwerking het sterkst is bij gemeenten met een coördinerend profiel en het minst bij regelgerichte gemeenten. Dit verband is echter niet significant.

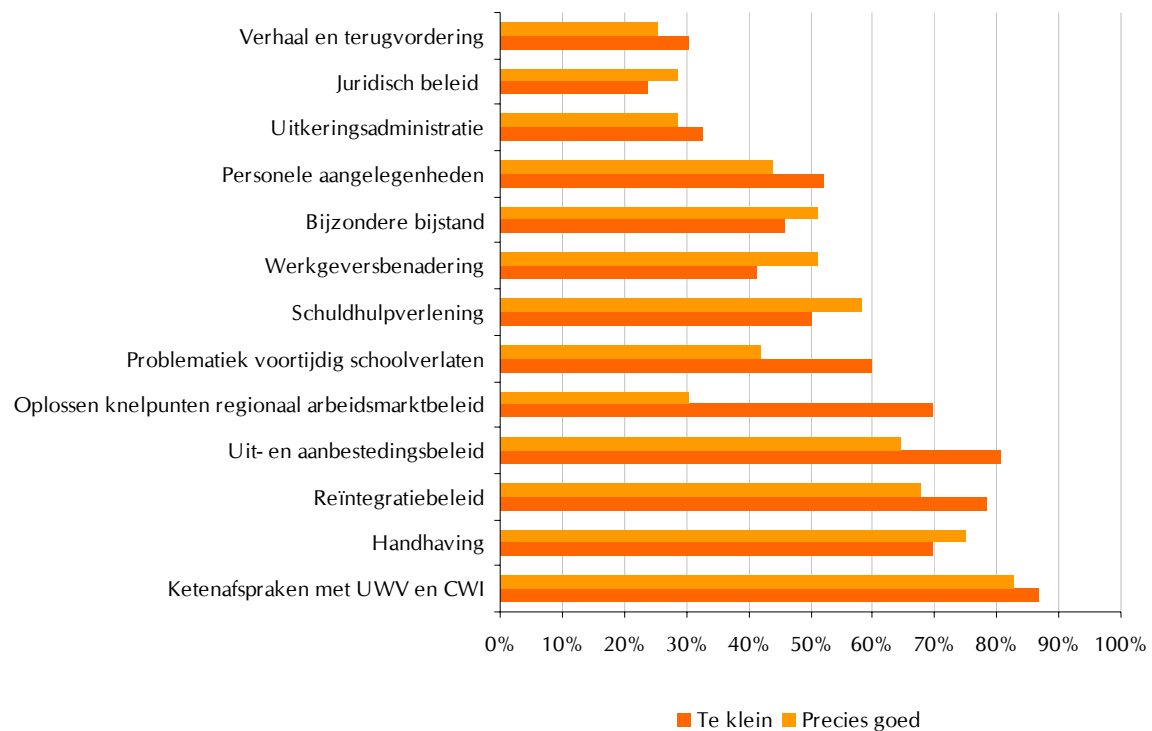


Figuur 5.9 Overall score intergemeentelijke samenwerking per profiel

5.4.5 Intergemeentelijke samenwerking en schaalknelpunten

Een andere overweging voor intergemeentelijke samenwerking is dat het een oplossing is voor ervaren schaalproblemen. De veronderstelling is dan dat samenwerking vooral plaatsvindt op die thema's waarvan de gemeenten aangeven dat ze een 'te kleine' schaal hebben.

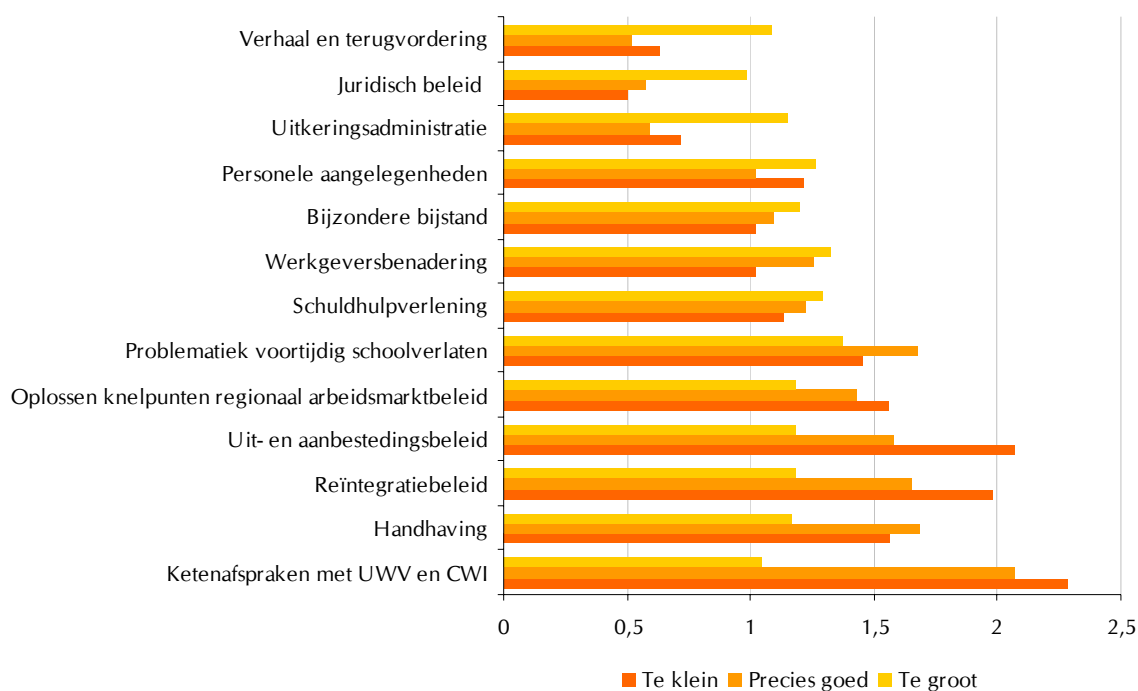
In de WWB-monitor is gevraagd om aan te geven op welke thema's de sociale diensten schaalknelpunten ervoeren. Figuur 5.10 geeft een overzicht van de uitkomsten.



Figuur 5.10. Percentage van het aantal gemeenten dat aangeeft met andere gemeenten samen te werken, per thema en schaalwaardering

De categorie 'te groot' moet buiten beschouwing worden gelaten omdat dit maar 4 gemeenten betreft en daarmee niet een representatief beeld geeft. Opvallend is dat gemeenten die aangeven 'te klein' te zijn veel meer samenwerken op typische regie-issues, zoals *oplossen knelpunten regionaal arbeidsmarktbeleid* en *problematiek voortijdig schoolverlaten*. Ook uit- en aanbestedingsbeleid is een thema waarop aanzienlijk meer gemeenten die aangeven een 'te kleine' schaal te hebben samenwerken met andere gemeenten. Op meer intern organisatorische thema's zoals *uitkeringsadministratie*, *juridische beleid*, *verhaal en terugvordering* blijkt minder samenhang te zijn met ervaren schaalknelpunten. Dit geldt echter ook voor gemeenten die aangeven een schaal te hebben die 'precies goed' is. Er is geen significant verband gevonden voor de mate van intergemeentelijke samenwerking en ervaren schaalknelpunten.

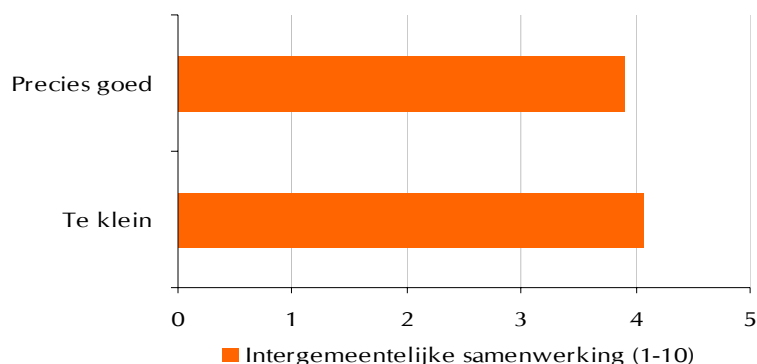
Kijken we naar de intensiteit van de samenwerking tussen gemeenten dan is deze het grootst op de thema's *ketenafspraken met UWV en CWI*, *uit- en aanbestedingsbeleid*, *reïntegratiebeleid*. Op deze thema's werken gemeenten met een 'te kleine' schaal licht intensiever samen dan gemeenten met een schaal die 'precies goed' is.



Figuur 5.11, Intensiteit van de intergemeentelijke samenwerking per thema en schaalwaardering (schaal 1-3)

Ook hier valt weer op dat op meer intern organisatorische thema's zoals *uitkeringsadministratie*, *juridisch beleid*, *verhaal en terugvordering* aanzienlijk minder intensief wordt samengewerkt. Dit geldt echter ook voor gemeenten die aangeven een schaal te hebben die 'precies goed' is. Er is ook hier geen significant verband gevonden voor de intensiteit van intergemeentelijke samenwerking en ervaren schaalknelpunten.

Het beeld wordt nog eens bevestigd in de onderstaande grafiek waarbij de overall intensiteit van de intergemeentelijke samenwerking is afgezet tegen de gemeenten die de eigen schaal als 'te klein' of 'precies goed' ervaren. De schaalgrootte lijkt daarmee niet een oplossing te zijn voor de knelpunten die gemeenten aangeven.



Figuur 5.12. Overall intensiteit intergemeentelijke samenwerking en schaalwaardering.

5.5 Conclusie

Er bestaat een grote variëteit in samenwerkingsverbanden; van uitbesteden van gemeentelijke activiteiten aan een andere gemeente op contractbasis aan de ene kant tot het vormen van een IGSD met een ongedeeld budget aan de andere kant. De cijfers van Stimulansz laten zien dat de afgelopen jaren veel gemeenten plannen hebben gemaakt om te gaan samenwerken. De cijfers geven echter ook de indruk dat de grootste groei geweest is. Er wordt op veel terreinen samengewerkt. Het meest bij ketenvraagstukken met partners als UWV en CWI. Dit is echter verplicht en bijna onontkoombaar. Er wordt het minst samengewerkt bij meer intern organisatorische thema's zoals, *uitkeringsadministratie, juridische beleid, verhaal en terugvordering*. Thema's waarop men van te voren juist schaalgrootte zou verwachten.

Er zijn geen relaties gevonden tussen:

- de mate en intensiteit van intergemeentelijke samenwerking én de schaalgrootte, uitgezonderd aan- en uitbestedingbeleid. Kleinere gemeenten werken dus niet significant veel meer samen dan grotere gemeenten;
- de mate en intensiteit van intergemeentelijke samenwerking en het al dan niet ervaren van schaalknelpunten. Het ervaren van schaalknelpunten is dus niet een belangrijke reden om te gaan samenwerken;
- de mate en intensiteit van intergemeentelijke en de profielen en percepties. Ook deze uitkomst is opvallend omdat men zou verwachten dat gemeentelijke sociale diensten met een coördinerend profiel meer zouden samenwerken op regiethema's als *oplossen knelpunten regionaal arbeidsmarktbeleid en problematiek voortijdig schoolverlaten*. En regelgerichte sociale diensten meer op intern organisatorische thema's.

Intergemeentelijke samenwerking, schaalgrootte op basis van 'economies of scale', lijkt daarmee geen vruchtbare invulling van schaalgrootte voor gemeenten op het terrein van werk en inkomen. Externe samenwerking en integraal beleid bieden wel aanknopingspunten voor positieve effecten van schaalgrootte.

6 Externe coalities

6.1 Inleiding

Gemeenten hebben bij de vormgeving en uitvoering van het beleid te maken met veel verschillende actoren. Om tot een optimale uitvoering van het beleid te komen is het noodzakelijk voor gemeenten samen te werken met externe partijen. Zoals in deel 1 is aangegeven is juist het versterken van dit 'organiserend vermogen' en het versterken van de samenwerking met externe partijen één van de hoofdthema's van het overheidsbeleid op het terrein van werk en inkomen. In dit hoofdstuk wordt gekeken naar deze samenwerking. Er wordt in beeld gebracht met welke actoren gemeenten samenwerken en hoe intensief dit gebeurt. Het kan hier zowel private als publieke instellingen betreffen.

6.2 Landelijke gegevens

De uitvoeringstructuur rond werk en inkomen kent een lange geschiedenis waarbij de huidige organisaties een lange evolutie hebben doorgemaakt als het gaat om de schalen waarop ze werkzaam zijn (geweest). De huidige situatie is geschetst in tabel 6.1.

Tabel 6.1, Overzicht aantal externe instellingen in Nederland

	Aantal vestigingen (anno 2005)	Gemiddeld aantal gemeenten per vestiging (uitgaande van 458 gemeenten)
CWI	131	3,5
UWV	51	9,0
Wsw	91	5,0
Wiw/ID	58	7,9
RPA	21	21,8
Reïntegratiebedrijven	700	0,7
Sociale dienst	414	1,1

Het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) telt 6 regiokantoren met in totaal 131 vestigingen. Dit komt neer op gemiddeld 3,5 gemeenten per CWI-kantoor. Het CWI verricht de poortwachterfuncties (intake, beoordeling afstand naar werk, bemiddeling) en is verantwoordelijk voor de transparantie op de arbeidsmarkt. Het UWV, dat de werknemersverzekeringen (WIA en de WW) voor rekening neemt telt in totaal 51 vestigingen. Gemeenten besturen verder publieke leerwerkorganisaties. Deze vallen uiteen in voormalige WIW- en ID-organisaties (in totaal 58) en Wsw-bedrijven (in totaal 91). Door de verplichte uit- en aanbesteding als gevolg van de Wet Suwi (2002) en de Wwb (2004) én de bezuinigingen op het gesubsidieerde werk (vanaf 2003) staat het toekomstperspectief van deze organisaties onder druk.²⁹ Gemeenten, UWV, CWI, aangevuld met provincies en sociale partners werken samen op het niveau van de Regionale Arbeidsmarktplatforms (RPA). In Nederland zijn 21 RPA's actief.³⁰ In Nederland zijn ongeveer 700 reïntegratiebedrijven actief.

²⁹ Verveen, E. et al. (2004) *Tendrapport Reïntegratiemarkt 2004: deelonderzoek diensten voor bijzondere doelgroepen*. Research voor Beleid. Leiden

³⁰ LORPA

Als totaal levert het een bijzonder palet op aan organisaties die allen betrokken zijn bij activiteiten rond werk en inkomen.

6.3 Meting van externe samenwerking

In de Wwb-monitor is de afgelopen twee jaar informatie verzameld over externe samenwerking van gemeenten. Hierbij gaat het om de vraag of gemeenten samenwerken met externe partijen en hoe intensief dit wordt gedaan. In tabel 6.2 is een overzicht opgenomen van de thema's die gebruikt zijn.

Tabel 6.2, Het meten van externe samenwerking

Het meten van externe samenwerking
Bij het onderzoeken van de externe samenwerking is gevraagd naar de samenwerking met elf mogelijke externe partners, te weten:
Zorgverzekeraars
Regionale innovatiecentra
Provincie
Brancheorganisaties van werkgevers
UWV
Regionale platforms arbeidsmarktbeleid
WIW en ID instelling
Regionale opleidingscentra
Zorgverzekeraars
WSW instelling
CWI
Vervolgens is aan de respondenten gevraagd bij elk thema aan te geven of (en zo ja in welke mate) er met de volgende aspecten wordt gewerkt:
- Hoe de externe samenwerking is georganiseerd
- Of er een bestuurlijke relatie is met de actor
- Of er systematische uitwisseling van informatie plaatsvindt
- Of er financiële afhankelijkheidsrelaties met de actor zijn
- Of er samen met de actor een gezamenlijk product tot stand wordt gebracht

Aan de hand van de verzamelde gegevens zijn een drietal indicatoren afgeleid:

1. Reikwijdte van externe samenwerking: de reikwijdte betreft de vraag óf een gemeente bij de uitvoering van werk- en bijstandstaken met een aangegeven organisaties samenwerkt. De totale score is een optelsom van antwoorden dat uiteenloopt van 0 (=met geen enkele organisatie wordt samengewerkt) tot 11 (=met alle aangegeven organisaties wordt samengewerkt).
2. Intensiteit van externe samenwerking (intensiteit van externe samenwerking): de intensiteit betreft de mate waarin met andere organisaties wordt samengewerkt. Dit kan meer of minder intensief zijn. De intensiteit kan worden uitgedrukt in een indexcijfer (van 0 – 15) dat de intensiteit van de samenwerking per thema weergeeft.
3. De overall score is een kengetal dat een combinatie is van 1. en 2. Hiermee wordt uitgedrukt de combinatie van aantal organisaties en de intensiteit waarmee wordt samengewerkt.

6.4 Algemene bevindingen externe samenwerking

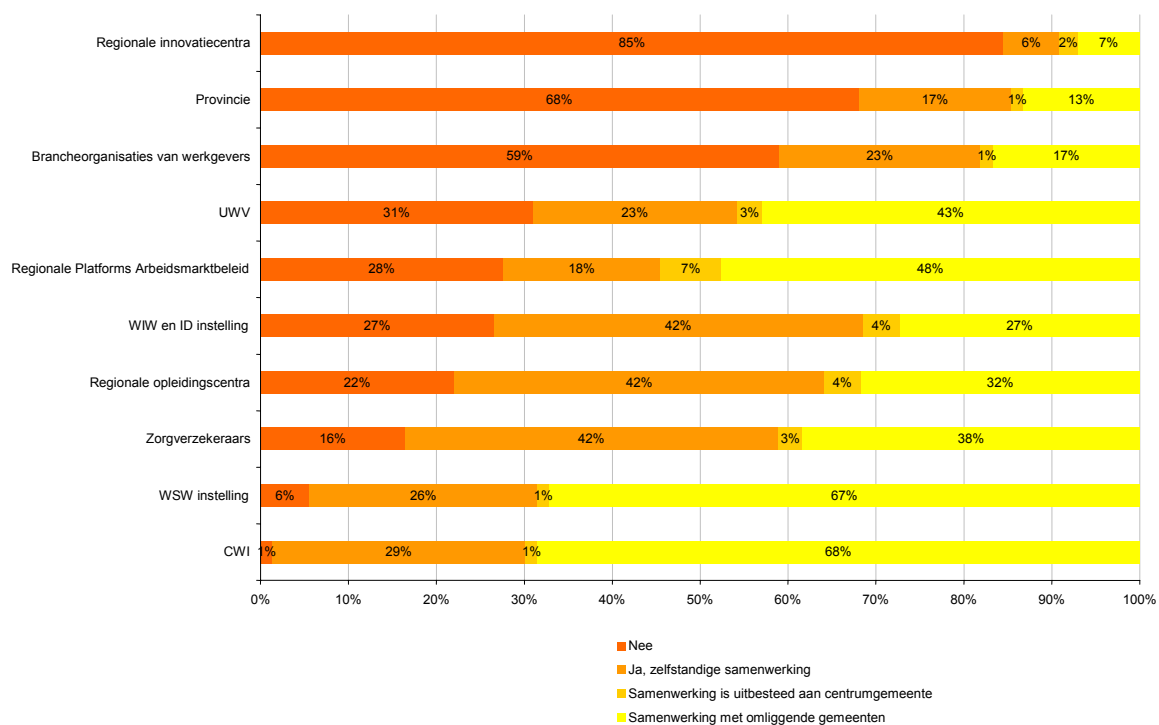
Werken grotere gemeenten meer samen met externe partijen dan kleinere gemeenten? Of is het zo dat kleinere gemeenten juist de externe partijen nodig hebben voor de realisatie van hun beleid en kunnen grotere gemeenten het wel alleen af. In deze paragraaf volgt een antwoord op deze vragen. Hierbij wordt dezelfde werkwijze gehanteerd als in de vorige hoofdstukken. Eerst wordt een algemeen beeld weergegeven, om vervolgens een uitgebreidere analyse te doen voor schaalgrootte van gemeenten, de aangegeven profielen en de schaalknelpunten.

6.4.1 Algemeen beeld

In eerste instantie is gekeken met welke actoren wordt samengewerkt en hoe intensief er met de betreffende actoren wordt samengewerkt.

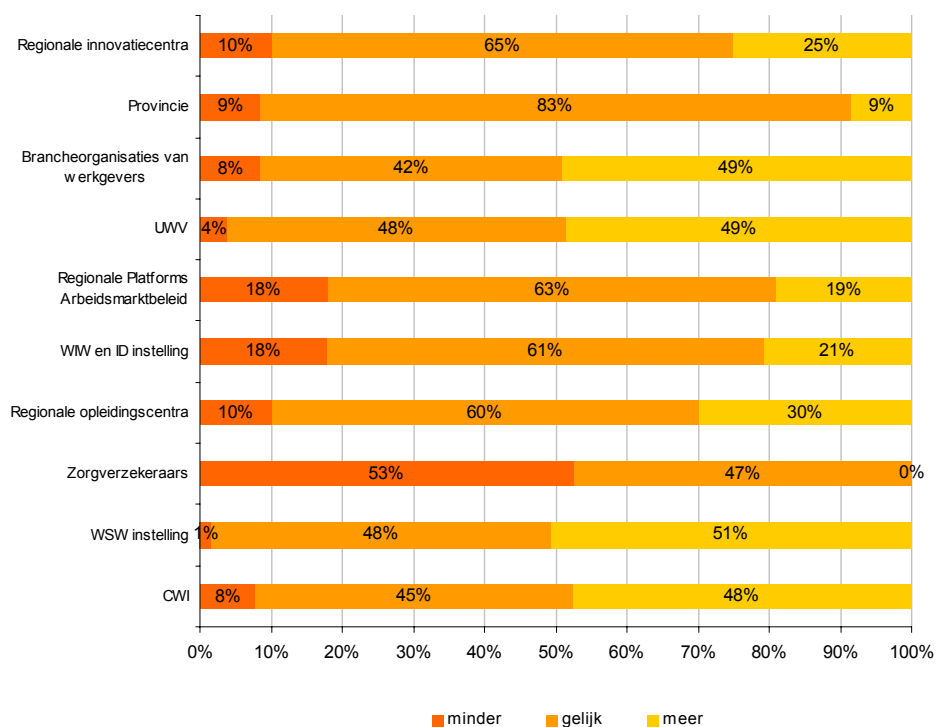
Reikwijdte

Uit figuur 6.1 blijkt dat er met externe organisaties in verschillende mate wordt samengewerkt. Samenwerking met het CWI wordt door bijna alle gemeenten genoemd, terwijl regionale innovatiecentra maar door 15% van de gemeenten als samenwerkingspartner wordt gezien. Tevens blijkt dat er verschillen zijn tussen de gemeenten als het gaat om de vraag of de samenwerking met externe partijen door de gemeente alleen gestalte wordt gegeven of dat deze samen met andere gemeenten wordt opgepakt. Er is in zijn algemeenheid weinig sprake van zelfstandige samenwerking door gemeenten met externe partners: of gemeenten werken niet samen met externe organisaties of men doet dat samen met andere gemeenten. Alleen met zorgverzekeraars, regionale opleidingscentra en met WIW en ID instellingen geeft meer dan 40 procent van de gemeenten aan zelfstandig samen te werken. Er wordt grosso modo iets vaker in samenwerking met omliggende gemeenten met actoren samengewerkt. Dit is vooral goed zichtbaar bij het CWI en de WSW instellingen, waar meer dan 65 procent van de gemeenten aangeeft samen met omliggende gemeenten samen te werken met deze actoren. Op het gebied van Regionale Platforms Arbeidsmarktbeleid geeft bijna 50 procent aan samen te werken.



Figuur 6.1. Reikwijdte samenwerking met externe partners

Op de vraag of gemeenten in 2005 meer of minder zijn gaan samenwerken met de door ons aangegeven organisaties blijkt dat de samenwerking is toegenomen met het Uwv, de Brancheorganisaties van werkgevers, de Wsw-instellingen en het CWI. De samenwerking is afgenomen met Wiw- en ID-instellingen en RPA's.



Figuur 6.2. Ontwikkeling van de samenwerking met de externe partners ten opzichte van 2004

Tabel 6.3 laat de toe- en afname in externe samenwerking zien ten opzichte van 2004 wanneer we daarbij ook de intensiteit van de samenwerking betrekken. De belangrijkste stijgers zijn het CWI, de Regionale Platforms Arbeidsmarktbeleid, Regionale innovatiecentra en het UWV. Opvallende dalers zijn de Wiw- en ID-instellingen en de Regionale Opleidingscentra. Er lijkt niet zozeer een afname in de intensiteit van de samenwerking te zijn, wel is er een verschuiving waar te nemen.

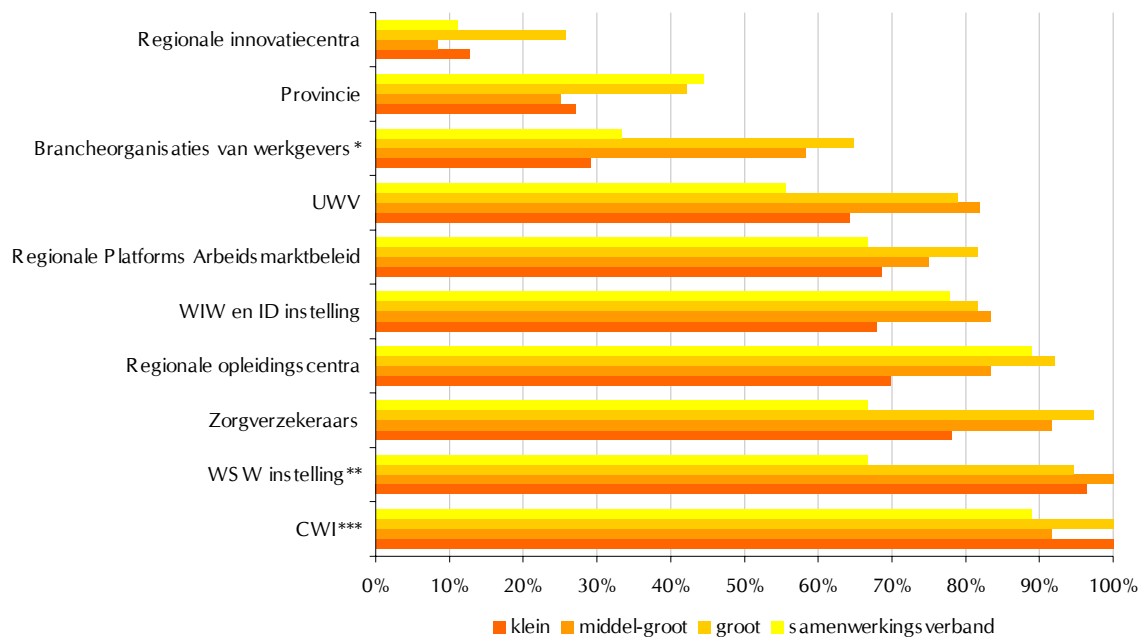
Tabel 6.3, Intensiteit samenwerking (1-15) met externe instellingen 2004-2005.

Beleidsthema's	Totaal 2004 (n = 176)	Totaal 2005 (n = 147)
Wsw-organisaties	9,8	7,2
Wiw- en ID-organisaties	9,2	5,9
Centrum voor Werk en Inkomen	7,6	8,4
Regionale Platforms Arbeidsmarktbeleid	7,4	9,4
Regionale Opleidingscentra	6,0	4,5
Uitvoeringorganisatie Werknemersverzekeringen	5,9	7,3
Zorgverzekeraars	5,9	5,6
Provincie	5,6	6,5
Brancheorganisatie	4,9	3,8
Regionale Innovatiecentra	4,1	6,7
Totaal	6,6	6,5

6.4.2 Externe samenwerking en grootteklasse

Reikwijdte

Naarmate de gemeente een grotere omvang heeft, wordt er meer extern samengewerkt met de partners. Er doen zich hier wel opvallende verschillen en overeenkomsten voor. Er zijn nauwelijks verschillen waarneembaar als het gaat RPA's, Wiw- en ID-instellingen en ROC's. Daar staat tegenover dat kleinere gemeenten vaker samenwerken met de provincie. Grotere gemeenten werken vaker samen met Wsw-instellingen, zorgverzekeraars en het Uvw. Opvallend is verder dat de samenwerking met externe partijen zich niet doorzet in de samenwerkingsverbanden van gemeenten (ISD's, RSD's) daar waar dit op grond van de grootteklasse wel verwacht zou mogen worden. Zou werken intergemeentelijke sociale diensten minder samen met Brancheorganisaties, het Uvw en Wiw- en ID-instellingen dan zelfstandig opererende gemeenten. Figuur 6.3 toont hoe de reikwijdte van de externe samenwerking zich verhoudt met de gemeentelijke grootteklasse.



Figuur 6.3 Reikwijdte van de samenwerking met externe coalitie partner. CWI $F(3,142)=8.28^{***}$, WSW instelling $F(3,139)=4.89^{**}$, Brancheorganisaties werkgevers $F(3,140)=3.85^*$.

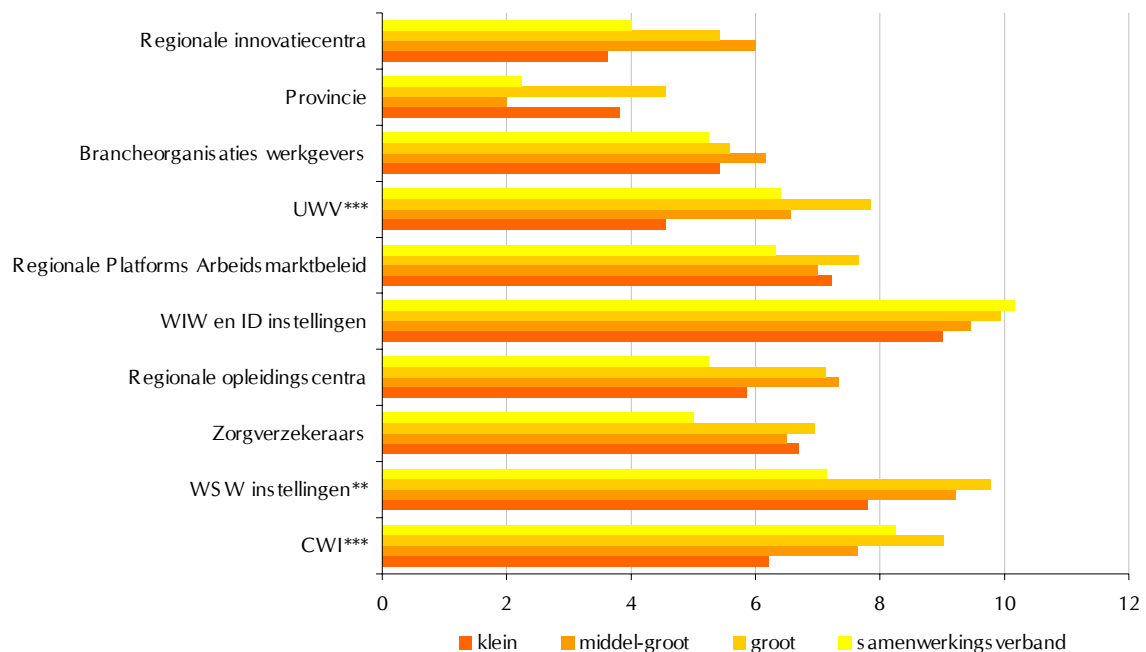
Tabel 6.4 toont het gemiddelde aantal externe partners waar gemeenten van verschillende omvang mee samenwerkten in de jaren 2004 en 2005. De gegevens zijn weergegeven in een uitgebreidere grootteklasse, ook hieruit wordt duidelijk dat de grotere gemeenten meer extern samenwerken met de diverse organisaties die actief zijn op het vlak van werk en bijstand. Ten opzichte van 2004 laat de tabel een lichte stijging zien in het aantal externe partners.

Tabel 6.4, Gemiddeld aantal externe partners per gemeente grootte 2004-2005

Gemeente grootte	2004 (n = 176)	2005 (n = 142)
< 10.000	6,4	6,4
10.000-25.000	6,3	5,7
25.000-50.000	6,6	6,9
50.000-100.000	7,1	7
100.000-200.000	7,8	7,9
> 200.000	7	8,7

Intensiteit

De mate van externe samenwerking zegt nog niets over de intensiteit van deze samenwerking. Figuur 6.4 laat de intensiteit per partner zien. De grotere gemeenten werken met de meeste partners intensiever samen dan de kleinere, voor de samenwerkingsverbanden geldt dat zij met de meeste partners minder intensief samenwerken dan zou mogen worden verwacht.



Figuur 6.4. Intensiteit van de externe samenwerking (1-15). CWI $F(3,135)=13.81^{***}$, UWV $F(3,85)=12.51^{***}$, WSW instellingen $F(3,97)=4.53^{**}$.

Het beeld dat uit de analyses naar voren komt is dat van een oplopende mate en intensiteit van de samenwerking met de externe partners als de schaal van een gemeente toeneemt. Dit verschil tussen gemeenten van verschillende omvang is in een aantal gevallen ook aantoonbaar significant. Ook wanneer we kijken naar de intensiteit van de samenwerking, blijken gemeenten in een intergemeentelijk samenwerkingsverband opvallend minder extern samen te werken dan zelfstandig opererende gemeenten.

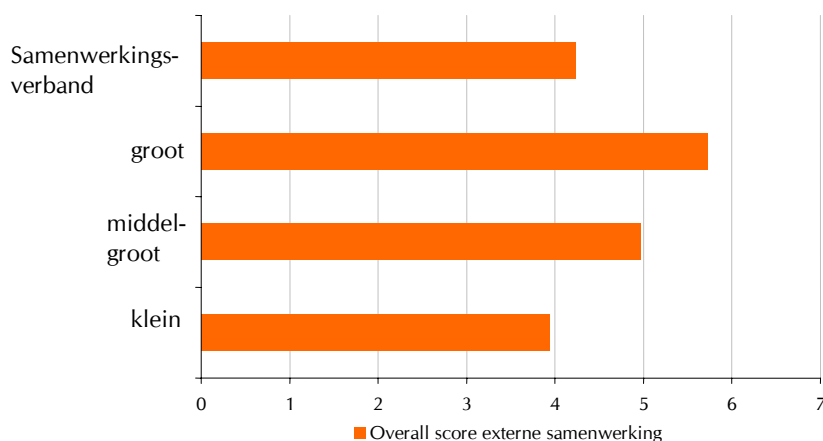
In tabel 6.5 is de intensiteit van de samenwerking verder uitgesplitst in deelaspecten aangegeven en grootteklasse. Grotere gemeenten hebben vaker een bestuurlijke relatie met de samenwerkingspartij, er vindt vaker systematische informatie-uitwisseling plaats, er zijn meer financiële afhankelijkheidsrelaties en worden vaker gezamenlijke producten tot stand gebracht. Overigens zijn de verschillen klein, zeker gelet op het feit dat de maximale score kan oplopen tot 15. De variaties doen zich dus voor binnen een beperkte bandbreedte.

Tabel 6.5. Intensiteit externe samenwerking per beleidsaspect (n = 145)

Intensiteit externe samenwerking per beleidsaspect (score min.1- max.15):	Gemeente grootte				
	Totaal	Klein	middel-groot	groot	samenwerkings-verband
Is er een bestuurlijke relatie met de actor? $F(3,143)=6.66^{***}$	3,5	3,0	4,6	4,5	2,5
Vindt er met de actor systematische uitwisseling van informatie plaats? $F(3,143)=4.86^{**}$	2,9	2,5	3,0	3,9	2,7
Zijn er financiële afhankelijkheidsrelaties met de actor? $F(3,143)=13.51^{***}$	2,5	1,9	2,6	3,9	1,8
Worden er met de actor gezamenlijke producten tot stand gebracht? $F(3,143)=9.17^{***}$	3,4	2,8	3,8	4,8	3,0

Overall-score

Na de voorgaande resultaten levert de overall score van externe samenwerking naar grootteklasse dan ook geen verrassingen meer op. Grotere gemeenten werken meer samen met externe partijen dan kleinere. De intergemeentelijke sociale diensten nemen daarin een positie tussen kleine en middelgrote gemeenten.

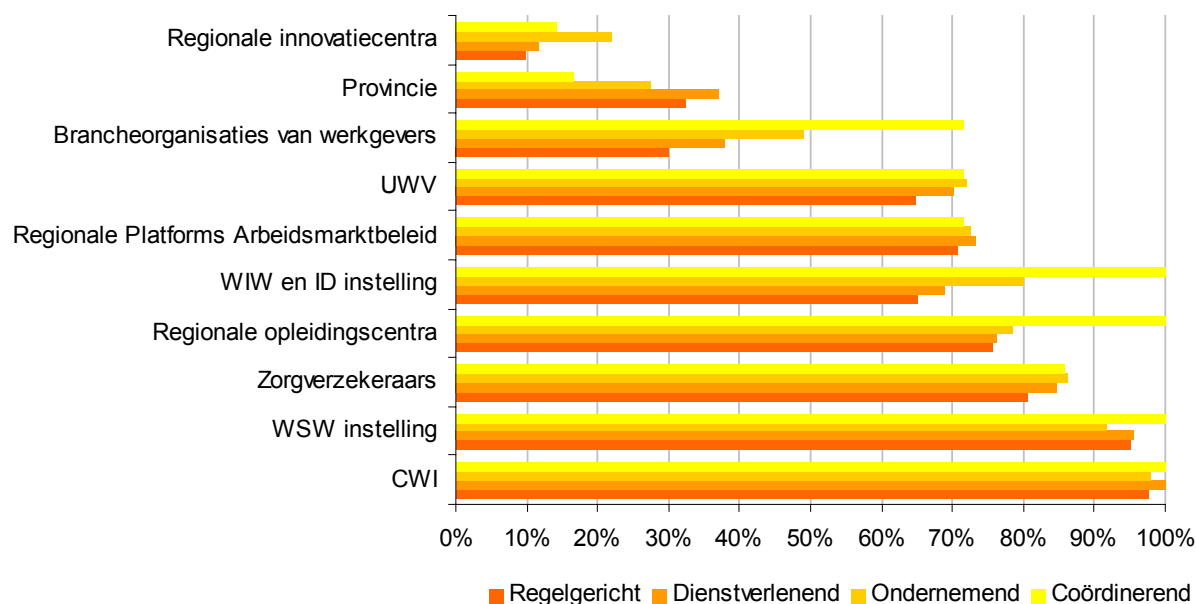


Figuur 6.5. Overall index intensiteit externe samenwerking (1-15) naar grootteklasse. $F(3,124)=8.53^{***}$

6.4.3 Externe samenwerking en profielen van gemeenten

Reikwijdte

De vraag is vervolgens of de mate van externe samenwerking ook samenhangt met de beleidsfocus van gemeenten. Werken ondernemende gemeenten bijvoorbeeld meer samen met externe partijen dan regelgerichte en dienstverlenende gemeenten? Om op deze vraag een antwoord te geven is het profiel van de gemeente (zie paragraaf 3.1) afgezet tegen de mate van externe samenwerking. Het beeld dat naar voren komt is dat naarmate gemeente een bredere beleidsfocus hebben (ondernemend en coördinerend), er meer wordt samengewerkt met externe partijen. De verschillen zijn echter klein.

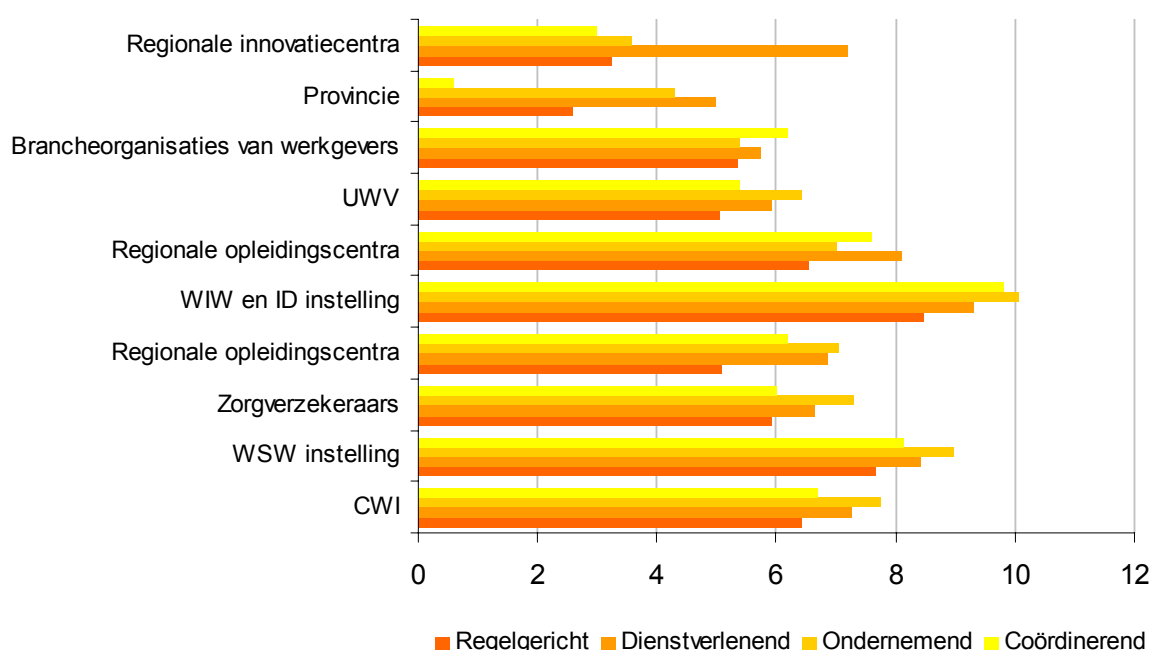


Figuur 6.6. Reikwijdte externe samenwerking per profiel

Opvallend is wel dat de verschillen zich met name voordoen bij de Brancheorganisaties en WIW- en ID-instellingen. Omgekeerd blijken regelgerichte en dienstverlenende gemeente meer samen te werken met provincies, daar waar gemeenten met een bredere beleidsfocus dat veel minder doen.

Intensiteit

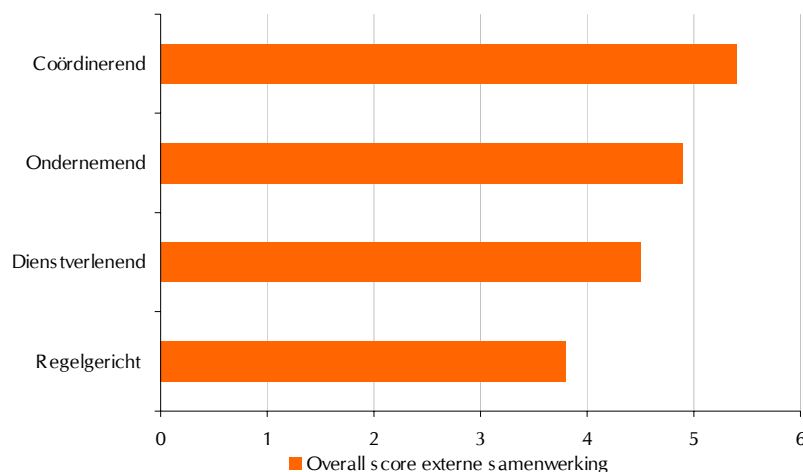
Doen zich dan nog verrassende uitkomsten voor wanneer we kijken naar de intensiteit van de externe samenwerking? Dat blijkt nauwelijks het geval. Het algemene beeld dat uit de figuur 6.7 naar voren komt is dat van een oplopende intensiteit van de externe samenwerking bij een bredere beleidsfocus. Deze lijn zet zich echter niet door naar het coördinerend profiel. De verschillen tussen de profielen zijn vervolgens klein.



Figuur 6.7, Intensiteit externe samenwerking (1-15) naar profiel

Overall-score

Brengen we de mate van externe samenwerking naar het profiel van de gemeente terug naar één overall score dan blijkt dat de externe samenwerking toeneemt naarmate de gemeente een breder beleidsprofiel hanteert. Hoewel de verschillen niet groot zijn is er een duidelijk verschil zichtbaar van de externe samenwerking bij elk profiel.



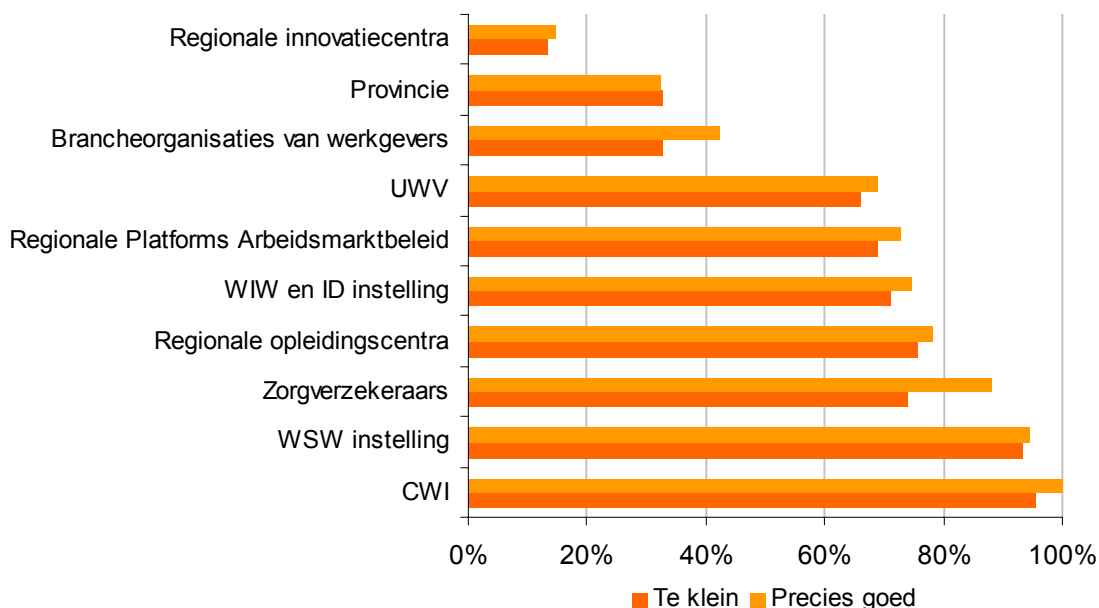
Figuur 6.8, Overall score externe samenwerking naar profiel (1-15), $F(3,124) = 2.83^*$

6.4.4 Externe samenwerking en schaalknelpunten

Reikwijdte

De laatste invalshoek die we kiezen is de vraag of gemeenten die schaalknelpunten ervaren meer of minder samenwerken met externe organisaties. We zouden kunnen veronderstellen dat naarmate gemeenten meer knelpunten ervaren, zij ook minder in staat zijn om externe coalities aan te gaan. Andersom zou ook kunnen, n.l. dat samenwerking met externe partijen juist een bijdrage kan leveren aan het oplossen van de eigen schaalknelpunten.

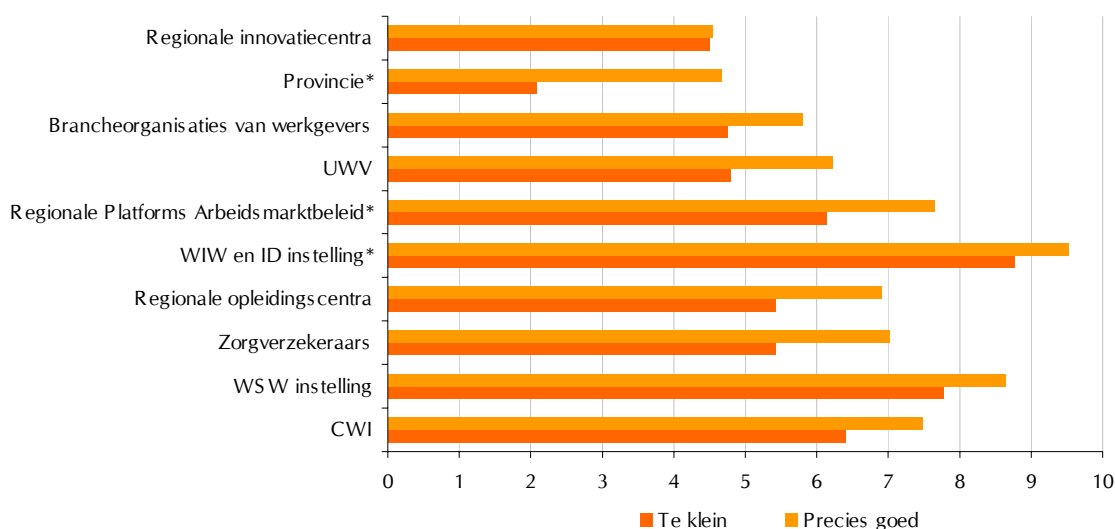
In de figuur 6.9 blijkt dat de mate van externe samenwerking toeneemt als de eigen schaal als passender wordt ervaren, al is het verschil niet erg groot. Een verklaring is waarschijnlijk het eerder gevonden resultaat dat grotere gemeenten meer extern samenwerken, deze grotere gemeenten geven ook aan een positievere beoordeling van de eigen schaal hebben.



Figuur 6.9, Reikwijdte van externe samenwerking naar schaalknelpunten

Intensiteit

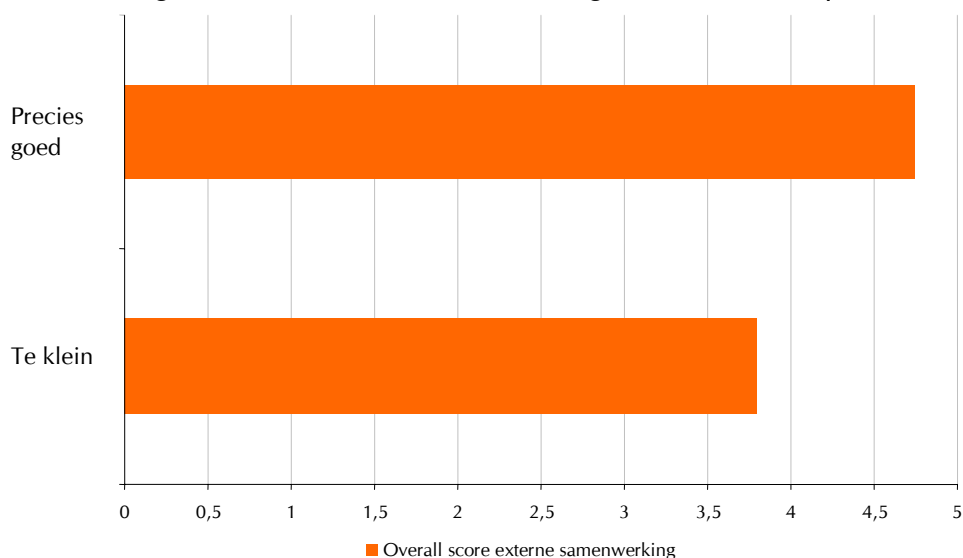
Wanneer we vervolgens kijken naar de intensiteit van de externe samenwerking afgezet tegen het oordeel dat de gemeenten geven over hun eigen schaalomvang dan valt op dat de intensiteit van de externe samenwerking in alle gevallen hoger is voor gemeenten die hun eigen schaal als precies goed beoordelen. Dit is echter slechts voor een beperkt aantal externe coalities aantoonbaar significant.



Figuur 6.10. Intensiteit externe samenwerking afgezet tegen totaal beoordeling van de eigen schaal(1-15). Provincie $F(2,87) = 3,82^*$, WIW/ID-instellingen $F(2,116) = 3,7^*$, Regionale Platforms arbeidsmarktbeleid $F(2,49) = 3,55^*$.

Overall-score

De overall intensiteit van de externe samenwerking voor gemeenten naar schaalbeoordeling bevestigt het beeld van een oplopende externe samenwerking bij een betere beoordeling van de eigen schaal. Zoals aan het begin van deze paragraaf al is opgemerkt zou dit kunnen samenhangen met de schaalgrootte: gemeenten met een grotere schaal blijken meer externe samenwerkingsrelaties te hebben én vaker de eigen schaal als adequaat te beschouwen.



Figuur 6.11. Overall intensiteit externe samenwerking (1-15) afgezet tegen totaal beoordeling van de eigen schaal. $F(2,120) = 6,00$

6.5 Conclusie

In de voorgaande paragrafen is geprobeerd een antwoord te krijgen op de vraag of schaalgrootte een rol speelt bij de mate van externe samenwerking van gemeenten met externe organisaties. Dit blijkt inderdaad het geval. Net als bij de interne samenwerking (zie hoofdstuk 5) blijkt dat naarmate een gemeente een grotere omvang heeft deze meer extern samenwerkt. Intergemeentelijke sociale diensten, die ook op een middelgrote tot grote schaal werkzaam zijn, blijken echter minder extern samen te werken dan op basis van hun schaal mag worden verwacht.

Kijken we naar de beleidsfocus van gemeenten, geoperationaliseerd in vier profielen van gemeenten, dan blijkt dat gemeenten met een breder beleidsprofiel meer samenwerken met externe organisaties. De verschillen tussen de profielen zijn niettemin klein en zijn minder onderscheidend dan grootteklasse.

De eigen schaal wordt beter beoordeeld door gemeenten die meer extern samenwerken. Of andersom, gemeenten die de eigen schaal als adequaat ervaren, werken meer samen met externe organisaties. Een verklaring hiervoor is wellicht dat de grotere gemeenten meer extern samenwerken én minder schaalknelpunten ervaren. Uitzonderingen hierop vormt de beoordeling van de benodigde schaal voor klantdienstverlening en effectiviteit van de organisatie: schaalknelpunten die op deze gebieden worden ervaren vertonen geen samenhang met de mate van externe samenwerking.

7 Bijlagen

7.1 Responsverantwoording

In de tabel 7.1 is de respons op de webenquête van de Wwb-monitor in 2004 en 2005 weergegeven naar aantal inwoners en per regio. Hierbij zijn samenwerkingsverbanden van gemeentelijke sociale diensten geteld als 1 respondent en als 1 lid van Divosa. Het is van belang op te merken dat het ledenbestand van Divosa een dynamisch bestand is en dat het hieronder weergegeven totaal kan afwijken van het meest actuele ledenbestand.

2004

Tabel 7.1, Leden Divosa en respons naar aantal inwoners.

Aantal inwoners	Aantal leden Divosa	Respons (absoluut)	Respons (als % van aantal leden Divosa)
< 40.000	285	115	40%
40.000 - 60.000	40	22	55%
> 60.000	59	36	61%
G4	4	3	75%
Totaal	388	176	45%

Tabel 7.2, Verdeling leden Divosa en respons naar regio.

Regio	Aantal leden Divosa	Respons (absoluut)	Respons (als % van aantal leden Divosa)
Noord	52	22	42%
Oost	85	39	46%
Zuid	105	53	50%
West	146	62	42%
Totaal	388	176	45%

2005

Tabel 7.3, Leden Divosa en respons naar aantal inwoners.

Aantal inwoners	Aantal leden Divosa	Respons (absoluut)	Respons (als % van aantal leden Divosa)
< 40.000	263	90	34%
40.000 - 60.000	39	16	41%
> 60.000	63	38	60%
G4	4	3	75%
Totaal	369	147	40%

Tabel 7.4, Verdeling leden Divosa en respons naar regio.

Regio	Aantal leden Divosa	Respons (absoluut)	Respons (als % van aantal leden Divosa)
Noord	47	21	45%
Oost	84	29	35%
Zuid	102	38	37%
West	136	59	43%
Totaal	369	147	40%

7.2 Methodologische verantwoording

Bij het testen van mogelijke verbanden tussen de reikwijdte en intensiteit van de interne, intergemeentelijke en externe samenwerking en gemeentelijke kenmerken zoals grootte is gebruik gemaakt van de one-way anova en de pearson correlatiecoëfficiënt.

Bij de figuren zijn significante verbanden tussen reikwijdte, intensiteit en de overall intensiteit en gemeentelijke kenmerken vermeldt door middel van een F-waarde, afgeleid uit een one-way anova test. De notatie $F(3,141) = 3,76^*$ bijvoorbeeld, duidt erop dat het gemiddelde van de groepen significant van elkaar verschilt ($F > 1$) bij het aantal vrijheidsgraden, vermeldt tussen haakjes. De asterisken duiden op de betrouwbaarheid van de gevonden verbanden, een, twee of drie asterisken (*, **, ***) geven aan dat de uitkomst respectievelijk 95%, 99% en 99,9% betrouwbaar is (bij een α van 5%, 1% of 0,1%).

De resultaten worden vermeld in een tabel, gevonden significante verbanden worden weergegeven met de coëfficiëntwaarde. De notatie pearson correlatiecoëfficiënt = 0,315*, sig. = 0,000, n = 141 bijvoorbeeld, duidt in eerste instantie op de aard en sterkte van de correlatie. De asterisk geeft de mate van betrouwbaarheid aan (zie boven), de sig. houdt de significantie van het verband in. Dit is de kans op de gevonden resultaten bij een tweezijdige test, die uitgaat van een gelijkmatige spreiding in de verzameling respondentiewaarden. De N geeft de omvang van de verzameling aan.